



*Luigi Calcerano*

*Oservare  
la più bella  
del mondo*

*Preliminari  
approfondimenti  
con una  
giovane, sana  
e robusta  
Costituzione Italiana*

*La copertina e la quarta di copertina sono di Massimo Conforti, i fotogrammi di pellicola utilizzati riproducono immagini di Greta Garbo e sono tratti dal film “Mata Hari” di Benjamin Glazer e Leo Birinski; produttore George Fitzmaurice, fotografi di William H. Daniels U.S.A. 1931.*

*Osservare la più bella del mondo, ricorda la canzone del 1957 di Marino Marini ed il titolo di un programma televisivo di Roberto Benigni (andato in onda su RAI-1 il 17 dicembre 2012). Osservare è verbo che secondo il Dizionario della Lingua Italiana di De Mauro, (Paravia) può significare “contemplare”, “analizzare”, “guardare con attenzione” oppure “seguire, non trasgredire” “mantenere e rispettare”.*

© Luigi Calcerano 2013

# ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO

E S T R A T T O

dal XLI volume

pubblicazione fuori commercio

---

LUIGI CALCERANO  
GIUSEPPE MARTINEZ Y CABRERA

**SCUOLA**  
(ordini e gradi)

---

*Le sezioni I e III sono state elaborate da G. MARTINEZ Y CABRERA*

*Le sezioni II e IV sono state elaborate da L. CALCERANO*



MILANO • GIUFFRÈ EDITORE • 1989

notazione che fa. È pertanto da considerare la tendenza che si va sempre più diffondendo in dottrina secondo la quale è da negare carattere confessorio alle annotazioni contenute nelle scritture contabili.

8. *La efficacia probatoria delle scritture contabili.* — Come abbiamo già avuto occasione di rilevare, una delle ipotesi in cui le scritture contabili assumono una rilevanza esterna e forse la più importante, tanto che su di essa, si è soffermata soprattutto l'attenzione della dottrina, è quella che riguarda l'efficacia probatoria.

La disciplina delle scritture contabili come mezzo di prova è contenuta negli art. 2709, 2710, 2711 c.c. Le prime due disposizioni riguardano l'efficacia probatoria delle scritture contabili rispettivamente contro l'imprenditore e a favore dell'imprenditore, mentre l'ultima riguarda l'acquisizione delle stesse al giudizio come mezzo di prova.

L'art. 2709 pone il principio che i libri e le scritture contabili fanno prova contro l'imprenditore: tuttavia chi vuol trarne vantaggio non può scinderne il contenuto.

L'efficacia probatoria delle scritture contabili contro l'imprenditore si basa su di una regola di esperienza: quella per cui non si predispongono una documentazione a sé sfavorevole se il fatto documentato non si è effettivamente verificato. L'efficacia probatoria sussiste in ogni caso e cioè anche nel caso in cui si tratti di scritture contabili facoltative o anche irregolarmente tenute.

Il principio di inscindibilità del contenuto delle annotazioni — e a questo riguardo deve ritenersi che la inscindibilità riguardi non il contenuto della singola annotazione ma il contenuto del libro contabile in cui l'annotazione si inserisce — risponde ad una esigenza di valutazione delle prove nella loro effettiva realtà. Poiché alla singola registrazione infatti l'efficacia probatoria è riconosciuta al libro in cui la registrazione è inserita (17).

L'imprenditore può quindi opporre le altre registrazioni dalle quali risultino fatti modificativi o estintivi del contenuto della registrazione così come può dare la prova dell'inesistenza del fatto. In sostanza, come è stato opportunamente puntualizzato, l'art. 2709 pone una presunzione legale *iuris tantum* contraria all'imprenditore per le risultanze delle annotazioni contabili (18).

L'art. 2710 c.c., ponendo una deroga ai principi generali in tema di prova, prevede che i libri bollati e vidimati nelle forme di legge (quindi non tutte le scritture contabili e neppure tutti i libri), quando sono regolarmente tenuti possono far prova tra imprenditori per i rapporti inerenti all'esercizio dell'impresa.

La legge dice possono far prova, non anche fanno prova: dal che deriva che l'efficacia probatoria non è automatica, ma è frutto di una valutazione del giudice (19).

Questo principio eccezionale per il quale si ammette la possibilità per l'imprenditore di preconstituirsì prove a proprio favore si basa essenzialmente sul fatto che trattandosi di rapporti tra imprenditori inerenti all'esercizio dell'impresa, i rapporti stessi debbono trovare la loro rappresentazione nelle proprie scritture contabili e ciascuna delle parti ha la possibilità di richiamare le proprie registrazioni a proprio vantaggio e di contrapporre a quelle dell'altro.

La tendenza giurisprudenziale (20) è nel senso che i libri regolarmente tenuti possono essere utilizzati a favore dell'imprenditore anche nei rapporti con i terzi nel senso che possono fornire elementi indiziari da costituire insieme con altri elementi una valida prova per presunzioni.

Si è posto il problema se la efficacia probatoria riguardi anche le eventuali omissioni, ma non sembra che la norma degli art. 2709 e 2710 possa essere estesa anche a queste ipotesi (21).

Le scritture contabili possono far prova a favore dell'imprenditore anche in sede di richieste di decreto ingiuntivo. Il comma 2 dell'art. 634 c.p.c. prevede infatti che siano prove scritte idonee alla emanazione del decreto ingiuntivo gli estratti autentici delle scritture contabili purché bollate e vidimate nelle forme di legge e regolarmente tenute per i crediti relativi a somministrazioni di merci o di denaro anche nei confronti dei terzi.

9. *Comunicazione ed esibizione delle scritture contabili.* — L'acquisizione al giudizio delle scritture contabili può attuarsi in due modi, mediante la comunicazione e mediante la esibizione.

La comunicazione si fa alla parte avversaria e riguarda la esibizione integrale di tutti i libri di

(19) Cass. 21 marzo 1970, n. 701; Cass. 25 maggio 1973, n. 1558.

(20) Cfr. Cass. 14 febbraio 1975, n. 564, in *Foro it.*, 1976, I, 511; Cass. 23 ottobre 1976, n. 3814; Cass. 9 febbraio 1975, n. 52.

(21) Cass. 26 novembre 1973, n. 3208.

(17) Cfr. Cass. 15 luglio 1971, n. 2314; Cass. 15 giugno 1965, n. 1247, in *Giur. it.*, 1966, II, 1, 902.

(18) FERRARA F. jr., *Gli imprenditori e le società*<sup>6</sup>, Milano, 1980, 105; PANUCCIO, *op. cit.*, 21; NIGRO, *op. ult. cit.*

## Scritture contabili

tutte le scritture contabili e di tutta la corrispondenza e apre la via all'esame più penetrante e completo della situazione imprenditoriale. Proprio per questa sua ampiezza la comunicazione ha carattere eccezionale ed è ammessa nelle sole ipotesi previste espressamente dalla legge e cioè nelle controversie relative allo svolgimento di società, alla comunione dei beni e alla successione *mortis causa* e cioè nelle controversie che investono la generalità dei rapporti.

La comunicazione, riguardando la totalità delle scritture contabili, riguarda così i libri obbligatori come quelli facoltativi; così i libri regolarmente tenuti come quelli tenuti irregolarmente.

È dubbio se la comunicazione possa essere disposta dal giudice o invece deve essere richiesta dalle parti (22). Saremmo propensi a ritenere che la comunicazione non possa essere disposta dal giudice di ufficio: in definitiva anche la comunicazione è un mezzo di acquisizione di prove al giudizio e quindi vale rispetto ad essa il limite previsto nell'art. 210 c.p.c. della richiesta dell'interessato. D'altra parte nell'art. 212 c.p.c. si prevede solo la esibizione dei libri di commercio, non la comunicazione.

La esibizione non si fa alla parte, ma si fa al giudice affinché questi possa estrarre le registrazioni rilevanti ai fini della decisione della controversia in corso e il giudice, come risulta dall'art. 2711 c.c., può disporla di ufficio in deroga all'art. 210 c.p.c.

L'esibizione si attua normalmente attraverso la esibizione di estratti notarili e il giudice nell'ordinare la esibizione dei libri di commercio per estrarne le partite che interessano la causa potrà affidare a un notaio e quando occorre a un esperto che l'assistente, la formazione degli estratti (art. 212 comma 2 c.p.c.).

Giuseppe Ferri

FONTI. — Art. 2214-2220 c.c.; art. 14, 86 n. 2 comma ult.; art. 88 comma 1; art. 160 n. 1; art. 163 comma 3; art. 170, art. 187; art. 216 n. 2; art. 217 comma 2 l. fall.; art. 634 comma 2 c.p.c.

LETTERATURA. — ASCARELLI, *Registrazione nei libri di commercio e confessione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1930, I, 338; BENZA, *Le norme legislative sui libri di commercio*, in *Studi di diritto commerciale in onore di C. Vivante*, I, Roma, 1931, 119

(22) In questo secondo senso, CASANOVA, *Libri di commercio e scritture contabili dalle imprese commerciali*, in *Nss.D.I.*, IX, 1963, 900.

ss.; BIONDI, *Confessione e libri di commercio*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1931, I, 134 ss.; MOSSA, *Trattato del nuovo diritto commerciale*, I, Milano, 1942, 262-228, n. 289-323; VALERI, *Manuale di diritto commerciale*, I, Firenze, 1945, 45-50, n. 41-46; GRECO, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1948, 76-86, n. 36-44; NICOTRA, *Libri e regolarità contabili*, in *Dir. fall.*, 1953, I, 174-79; ASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale. Introduzione*, Milano, 1955, 193-99, n. 3 s.; AULETTA, *Elementi di diritto commerciale*, Milano, 1955, 14, n. 14; CASANOVA, *Le imprese commerciali*, Torino, 1955, 227-55, n. 140-60; GRAZIANI, *L'impresa e l'imprenditore*, Napoli, 1959, 177-91; BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, 333-41, n. 116, 122; SOTOGIA, *Impresa ed azienda*, Genova, s.d., 126-33; FERRARA F. jr., *Gli imprenditori e le società*<sup>4</sup>, Milano, 1962, 94-100, n. 42-47; ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale. Introduzione e teoria dell'impresa*, Milano, 1962, 286-92, n. 3-4; CANDIAN, *Documentazione e documento (teoria generale)*, in questa *Enciclopedia*, XXIII, § 21; PANUCCIO, *La natura giuridica delle registrazioni contabili*, Napoli, 1964; MINERVINI, *Le scritture contabili fra diritto e ragioneria*, recensione a PANUCCIO, *La natura giuridica*, cit., in *Riv. soc.*, 1965, 392; CASANOVA, *Impresa e azienda*, in *Trattato di diritto civile italiano* diretto da F. VASSALLI, X, t. 1, Torino, 1974, 263-291; FERRI, *Imprese soggette a registrazione*, in *Commentario al codice civile* a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, *Libro quinto. Del lavoro (Art. 2188-2246)*, Bologna-Roma, 1974, sub art. 2214-2220, 124-165; GALGANO, *L'imprenditore*<sup>2</sup>, Bologna, 1974, 131-136; COTTINO, *Diritto commerciale*, I, Padova, 1976, 159-165; A. GRAZIANI e G. MINERVINI, *Manuale di diritto commerciale*<sup>6</sup>, Napoli, 1977, 35-38; DI GRAVIO, *Le occasioni costituzionali: i libri contabili*, in *Temi rom.*, 1977, 168; NIGRO A., *Le scritture contabili*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* diretto da F. GALGANO, II, Padova, 1978, 213-307; FERRARA F. jr., *Gli imprenditori e le società*<sup>6</sup>, Milano, 1980, 100-106; FERRI, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 1980, 80-84; LANA, *Condizioni di regolarità delle scritture dell'imprenditore commerciale*, Caltanissetta, 1980; NIGRO A., *Imprese commerciali e imprese soggette a registrazione: fattispecie e statuti*, Torino, 1983, 91-111.

## SCUOLA

I. - SCUOLA (ORDINI E GRADI) .....	p. 828
II. - SCUOLE CONFENSIONALI .....	» 923

### I. - Scuola (ordini e gradi).

SOMMARIO: Sez. I. *Le linee evolutive*: 1. Obiettivi ed estensione nello Stato unitario. — 2. Definizione dell'assetto gestionale. — 3. Il sistema formativo dalla Costituzione ad oggi. — 4. Evoluzione del quadro organizzativo. — Sez. II. *Principi e modelli organizzatori*: 5. La terminologia dell'istruzione. — 6. Le invarianti organizzative. — 7. Le formule organizzative introdotte dai Costituenti: il diritto all'istruzione e la libertà d'insegnamento. La compresenza di scuole pubbliche e private paritarie. — 8. La "partecipazione" al governo della scuola e l'inserimento degli alunni handicappati. — Sez. III. *L'organizzazione amministrativa*: 9. Il Ministero della pubblica istruzione: A) gli organi nazionali. — 10. *Segue*: B) gli organi periferici; C) i provveditorati agli studi; D) i distretti scolastici. — 11. *Segue*: E) le istituzioni scolastiche. — 12. I poteri locali. — Sez. IV. *L'ordinamento degli studi*: 13. Criteri di classificazione e obbligo scolastico. — 14. L'istruzione primaria: la scuola materna, la scuola elementare. — 15. L'istruzione secondaria di primo grado: la scuola media. — 16. L'istruzione secondaria di

secondo grado: *a*) il liceo-ginnasio; *b*) il liceo scientifico; *c*) l'istituto magistrale; *d*) la scuola magistrale; *e*) il liceo linguistico. — 17. *Segue: f*) gli istituti tecnici; *g*) gli istituti professionali. — 18. L'istruzione artistica. — 19. Gli istituti di educazione e gli istituti pubblici di educazione femminile.

## Sez. I. - LE LINEE EVOLUTIVE.

1. *Obiettivi ed estensione nello Stato unitario.*  
— È noto come il processo di definizione dell'assetto scolastico del Regno d'Italia si sia sviluppato secondo il modello messo a punto in Piemonte nel quadro di quel grande movimento di trasformazione istituzionale che portò, a conclusione dell'irripetibile stagione del decennio preparatorio, il piccolo Stato subalpino a proporsi strutture organizzative e giuridiche proprie di uno Stato moderno.

La scelta di civiltà di avocare allo Stato il diritto-dovere all'istruzione dei cittadini, emblematicamente riportabile all'istituzione, nel 1847, del Ministero della pubblica istruzione e poi attuata, con realistica gradualità, attraverso alcuni provvedimenti di grande rilievo — r.d. 4 ottobre 1848, n. 818, cosiddetta legge Boncompagni, l. 22 giugno 1857, n. 2328, cosiddetta legge Lanza, e, infine, il r.d.l. 13 novembre 1859, n. 3725, cosiddetta legge Casati (1) —, già difficile ad affermarsi nel piccolo Regno sardo, non poteva non influire pesantemente, dopo l'Unità, oltre che sul dibattito ideologico e politico generale, sulla polemica specifica relativa al ruolo e all'assetto del sistema scolastico. E non mancarono certo le contestazioni ad opera sia degli oppositori al nuovo "regime" (cattolici, federalisti democratici, ecc.) sia di aree interne alla classe dirigente liberale (decentralisti, gruppi espropriati di antichi poteri, autogestionali, borghesia terriera) per vari motivi contrarie alla scuola di Stato.

Sono polemiche le cui propaggini si prolungano, anche se spesso artatamente, sino ai nostri giorni e che hanno fatto da sfondo alle più importanti vicende della scuola italiana.

Se, quindi, in questa sintetica ricostruzione di certe linee fondamentali dello sviluppo della scuola italiana non entreremo nel merito di tali polemiche, ciò è dovuto all'esigenza, in relazione alle finalità di questo lavoro, di limitare il più possibile l'attenzione all'evoluzione normativa dell'assetto istituzionale.

In particolare (pur con l'intenzione di recu-

(1) Su questo periodo sia consentito rinviare a MARTINEZ G., *Scuola, Politica e Amministrazione: l'origine di una crisi*, Roma, 1967.

perare certi problemi di ordine generale in sede di analisi delle scelte operate dalla Costituzione repubblicana) si cercherà di concentrare l'attenzione su due aspetti essenziali ai fini della comprensione dei problemi attuali: l'evoluzione dell'area d'intervento, degli obiettivi e dell'assetto istituzionale del nostro sistema scolastico e il relativo sistema di gestione.

Il primo riferimento non può non riguardare l'ordinamento della legge Casati (2) che, con respiro certamente nuovo per il suo tempo, aveva cercato di dare al nuovo sistema scolastico obiettivi e strutture in grado di recepire problemi e istanze che già allora affollavano il dibattito sul ruolo della scuola.

Accanto ai tradizionali impegni in materia di istruzione elementare (accentuati da timide e poi inattuate istanze di ordine sociale) e di formazione della classe dirigente attraverso corsi finalizzati esclusivamente alla preparazione agli studi superiori, quella legge pose, tra gli obiettivi del sistema scolastico, una formazione professionale sostenuta (come già allora si chiedeva dal sistema produttivo di aree più avanzate quali il Piemonte e la vicina Lombardia) da una discreta istruzione di base, lasciando fuori del sistema stesso le attività formative strettamente finalizzate all'acquisizione delle abilità manuali di mestiere.

Sul ceppo, quindi, di una istruzione elementare quadriennale (3) e obbligatoria per i primi due anni e accanto alla via maestra del ginnasio (cinque anni) e del liceo classico (tre anni) e alla tradizionale scuola normale per la preparazione degli insegnanti elementari (tre anni) fu inserito, sotto la voce "istruzione tecnica", un canale di istruzione professionale rappresentato dalle biennali scuole tecniche (primo grado), finalizzate alla preparazione nelle piccole attività impiegate e libere (ma equivocamente caratterizzate anche in termini di istruzione complementare) e gli istituti tecnici (secondo grado) rivolti alle attività di livello intermedio.

Una scuola quindi che, al di là del "leggere, scrivere e far di conto", si poneva un duplice obiettivo fondamentale (quello sociale emerge-

(2) Questi i regolamenti di attuazione della legge Casati: r.d. 23 dicembre 1859, n. 3807, amministrazione centrale e locale; r.d. 22 settembre 1860, n. 4311, scuole secondarie classiche; r.d. 19 settembre 1860, n. 4315, scuole tecniche e istituti tecnici; r.d. 15 settembre 1860, n. 4336, istruzione elementare; r.d. 20 ottobre 1860, n. 4373, università.

(3) La scuola elementare verrà portata a cinque anni e l'obbligo a tre dal Coppino con l. 9 luglio 1876, n. 3250.

va in termini estremamente ridotti) da realizzare attraverso canali nettamente distinti, sul cui sfondo si agitava e si agiteranno tutti i grandi temi politici sociali e culturali legati ai rapporti tra cultura umanistica e tecnica.

Se tuttavia la formazione della classe dirigente resterà un obiettivo incontestato della scuola e i relativi corsi di studio (ginnasio-liceo), a parte distanziate innovazioni (istituzione della sezione moderna del liceo ginnasio (1911), poi sostituita nel 1923 dai licei scientifici) (4), godranno di una sostanziale stabilità, la preparazione alle attività professionali, allora come oggi, sarà oggetto di continue contestazioni e si svolgerà lungo una linea di frontiera estremamente mobile.

Già nell'esperienza immediatamente postunitaria si manifesteranno quelle tendenze che, sullo sfondo di inevitabili conflitti di competenze tra i diversi poteri pubblici, caratterizzeranno le alterne vicende del sistema formativo del nostro Paese:

la tendenza, frutto delle spinte convergenti degli epigoni di una concezione elitaria della scuola e dei fautori di un più stretto legame dell'istruzione specialistica con le esigenze e abilità dei mestieri, a spostare fuori dal sistema scolastico l'istruzione professionale;

la tendenza opposta della formazione extrascolastica a caratterizzarsi sui modelli della formazione scolastica, preparando così il terreno a soluzioni unificanti.

Esse determineranno l'ampliamento o il restringimento della sfera di incidenza del sistema scolastico e degli organi preposti alla sua direzione culturale e didattica, anche se, perlomeno sino all'attuazione dell'ordinamento regionale, le tensioni si esauriranno prevalentemente nell'ambito dei poteri statali, non mancando di evidenziare forme concorrenziali tra diversi ministeri.

Sarà proprio in occasione della fissazione delle attribuzioni del nuovo Ministero di agricoltura, industria e commercio che, con il r.d. 28 novembre 1861, n. 347, a poco più di un anno dall'emanazione dei regolamenti di applicazione della legge Casati, gli istituti tecnici, peraltro incoerentemente staccati dalle scuole tecniche

(nelle quali prevarrà il ruolo di scuole complementari) passeranno, auspice Quintino Sella, a questo ultimo organismo. A giustificazione dell'iniziativa, il presunto eccesso di cultura generale che caratterizzava tali istituzioni, il cui insegnamento si riteneva andasse debitamente finalizzato all'apprendimento professionale. Di rimando, allo stesso modo, si utilizzerà l'occasione di una temporanea soppressione di quel Ministero (1877) per valutare in modo conclusivo una esperienza che si era mossa in direzione inversa agli obiettivi originari di una formazione più finalizzata e restituire gli istituti in questione (con l'aggiunta di altre istituzioni di formazione professionale) al Ministero della pubblica istruzione (r.d. 20 dicembre 1877, n. 4220) (5). Sarà,

(5) È nella logica di una più approfondita specializzazione che venne varata dal Ministero dell'agricoltura con r.d. 13 ottobre 1865, n. 2575 la prima riforma di rilievo per quanto concerne gli ordinamenti degli istituti tecnici.

Le quattro sezioni ipotizzate dal regolamento del 1860 (r.d. n. 4315, cit.) (amministrativo-commerciale, agronomica, chimica, fisico-matematica) furono portate a nove (commercio amministrazione, ragioneria, agronomia e agrimensura, industria chimica, industrie meccaniche, industrie fisico-chimiche e industrie meccaniche di perfezione, meccanica e costruzione marina mercantile, mineralogia e metallurgia). All'interno di queste sezioni un'ampia serie di subspecializzazioni avrebbe dovuto coprire quasi tutto l'arco della produzione del tempo.

Sempre in questa linea il Berti, ministro della pubblica istruzione, nel 1866 propose, con il disegno di legge sull'ordinamento dell'insegnamento tecnico presentato alla Camera il 21 aprile di quell'anno insieme all'altro disegno di legge sull'insegnamento secondario classico, il passaggio alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura e industria anche delle scuole tecniche che, ormai, sganciate dagli istituti, tendevano per loro verso ad avvicinarsi sempre più al modello degli studi ginnasiali, alimentando, peraltro, ancor più la polemica sulla scuola media unica.

La seconda riforma preparata dal Minghetti nel 1869 e realizzata due anni più tardi nel 1871 si mosse lungo la linea di un orientamento del tutto opposto a quello che aveva caratterizzato le precedenti scelte, segno evidente di un'assoluta assenza di chiarezza da parte della classe dirigente su un problema pur di così grande rilievo. Il sistema di una massa di specializzazioni corrispondenti più o meno ai diversi settori dell'industria fu così improvvisamente abbandonato e le sezioni furono nominalmente ridotte a cinque e di fatto a tre (fisico-matematica, ragioneria e commercio e agrimensura). Fu dato maggior spazio ai programmi di cultura generale e scientifica e, soprattutto, fu data, in certa misura, una funzione propedeutica all'istruzione tecnica nei confronti degli studi superiori attraverso la ricostituzione della sezione fisico-matematica che dava accesso al Politecnico e alle scuole d'applicazione per gli ingegneri.

La sezione fisico-matematica, infatti, non abilitava ad alcuna professione i propri alunni e, quindi, si modellava più ad immagine del corso liceale che dei tradizionali corsi d'istruzione tecnica. Questa sezione poi riconosciuta essenziale in ogni istituto divenne il cardine di tutta l'istruzione tecnica. Inoltre con lo stesso provvedimento il cor-

(4) Con r.d. 3 novembre 1898, n. 466 erano già stati istituiti i licei moderni, tuttavia ben presto soppressi (r.d. 17 settembre 1900, n. 331).

Nel 1911 (l. 21 luglio 1911, n. 860) venne istituita la sezione moderna del liceo-ginnasio i cui programmi, caratterizzati dall'insegnamento delle lingue straniere, vennero poi approvati con r.d. 28 settembre 1913, n. 1213.

inoltre, dalla ricostruzione di quel Ministero (l. 30 giugno 1878, n. 4449) che riprenderà il via, attraverso un'azione di stimolo nei confronti degli enti locali e delle camere di commercio, un sistema di formazione professionale extrascolastico (scuole d'arte e mestieri, scuole d'arte applicata all'industria, scuole industriali) che si caratterizzerà per una maggiore finalizzazione e per un'autonomia di funzionamento delle istituzioni molto più marcata rispetto alle istituzioni scolastiche. Si verrà così a creare un vero e proprio complesso formativo parallelo a quello scolastico con articolazione in scuole di primo, secondo e terzo grado, che troverà momenti di disciplina significativi nella l. 14 luglio 1912, n. 854 e relativo regolamento di esecuzione approvato con r.d. 22 giugno 1913, n. 1014 (6).

Tale sistema, che si estrinseca in varie direzioni, porterà inevitabilmente a ridimensionare il ruolo della scuola in materia di istruzione professionale e rappresenterà un utile riferimento per Gentile quando questi, con la sua impostazione umanistico-elitaria, punterà al restringimento dell'istruzione tecnica e, nel complesso, di tutta la scolarità, ridimensionando l'intero settore.

Le direttrici della riforma Gentile vennero espresse da:

l'elevazione dell'obbligo dell'istruzione sino a quattordici anni (cinque classi elementari) e, in più per chi non proseguiva, corsi integrativi triennali di avviamento professionale (sesta, settima e ottava elementare);

la trasformazione delle scuole tecniche (da cui si accedeva all'istituto tecnico e quindi, attraverso la sezione fisico-matematica, anche all'università) in scuole complementari, sostanzialmente integrative della scuola elementare e senza sbocchi;

la liquidazione (oltre che della sezione di agronomia) della stessa sezione fisico-matematica dell'istituto tecnico, l'unica via non classica

che dava accesso all'università, che fusa con la sezione moderna del liceo-ginnasio dette luogo al liceo scientifico;

il passaggio al Ministero dell'economia nazionale della sezione industriale dell'istituto tecnico (la più frequentata).

Resteranno nella scuola le sezioni i cui contenuti e programmi meno le caratterizzavano sul piano della professionalizzazione (commercio, ragioneria e agrimensura).

Il passaggio inverso dal Ministero dell'economia a quello della istruzione delle scuole artistiche, trasformate in scuole (corso inferiore) e istituti (corso superiore) d'arte, non andrà, nella logica gentiliana, ad incremento della formazione scolastica, ma, venendo esse affidate alla direzione generale delle antichità e belle arti, si esprimerà come una migliore aggregazione tecnica (7).

Tuttavia la politica di Gentile non riuscirà a bloccare, ed anzi rafforzerà, la spinta opposta, alimentata dalle caratteristiche "scolastiche" che sempre più assumeva quel sistema e che porterà alla grande confluenza del 1928 (r.d.l. 17 giugno 1928, n. 1314). Al Ministero già della pubblica istruzione e ora dell'educazione nazionale verranno consegnate tutte le istituzioni formative dipendenti dal Ministero dell'economia e da altre amministrazioni (8).

L'area di competenza della scuola in materia di interventi formativi pubblici assume ormai un carattere quasi totalizzante che troverà espressione nel complesso processo di fusione dei due sistemi, destinato ad occupare gran parte degli anni Trenta; sarà formalizzato da una lunga serie di provvedimenti che daranno luogo:

al nuovo assetto scolastico tipico, rappresentato dalle scuole secondarie di avviamento professionale, dalle scuole tecniche, dalle scuole professionali femminili, dalle scuole professionali di magistero e dai nuovi istituti tecnici ordinati in due quadrienni e in sei sezioni (9);

so normale degli studi che la legge Casati aveva fissato in tre anni fu portato a quattro.

Ormai l'inversione di tendenza si era chiaramente determinata. L'esigenza formativa era sostanzialmente prevalsa rispetto alla tesi della funzione meramente strumentale dell'istruzione tecnica.

(6) Accanto alle scuole industriali, artistico-industriali e professionali femminili, scuole per il commercio, minerarie, per l'agricoltura caratterizzate da istituzioni dotate ciascuna di proprio ordinamento.

Il d.l. 10 maggio 1917, n. 896 (e regolamento approvato con r.d.l. 6 marzo 1919, n. 632), tra l'altro, delinea (art. 5) la obbligatorietà di corsi di perfezionamento per giovani operai dell'industria al di sotto dei diciotto anni.

(7) Sull'evoluzione dell'istruzione artistica v. LEONI, *Arte (istruzione artistica)*, in questa *Enciclopedia*, III, 125 ss. e *infra*, § 18.

(8) Con l. 8 luglio 1929, n. 1222 vennero restituiti al Ministero della pubblica istruzione anche gli istituti nautici già trasferiti a quello della marina nel 1917.

(9) In particolare, con la disciplina operata con l. 7 gennaio 1929, n. 8; l. 6 ottobre 1930, n. 1379 e l. 22 aprile 1932, n. 490 saranno soppresse sia le scuole complementari e i corsi integrativi di avviamento professionale (dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione) sia le scuole operaie e d'avviamento al lavoro, già dipendenti dal Ministero dell'economia, che daranno luogo alle scuole triennali e ai corsi biennali e annuali d'avviamento pro-

alla possibilità, considerata dal r.d.l. 21 settembre 1938, n. 2038, di creare scuole ad ordinamento speciale diverse da quelle tipiche; una disposizione, questa, destinata a dare elasticità all'ordinamento e che avrà notevoli riflessi sulle successive vicende del sistema scolastico.

Resteranno fuori della gestione diretta del Ministero della pubblica istruzione ma sotto la sua vigilanza:

i corsi a carattere meramente addestrativo (taglio e cucito, dattilografia, ecc.) che tuttavia verranno indirettamente creati o sostenuti attraverso i consorzi provinciali dell'istruzione tecnica;

l'istruzione professionale delle maestranze occupate, dipendenti dal Ministero delle corporazioni e affidate alla Confederazione fascista dei datori di lavoro e dei lavoratori, e agli enti da essa delegati (r.d.l. 21 giugno 1938, n. 1380) (10).

Non mancheranno inoltre fughe di competenze verso apparati politicamente più fidati.

Già Gentile, per la "poco educativa" educazione fisica, aveva costituito con r.d. 15 marzo 1923, n. 684 un apposito ente, l'Ente nazionale per l'educazione fisica (ENEF), che poi cederà le sue competenze prima all'Opera nazionale Balilla (ONB) e quindi, dopo l'assorbimento di questa ultima da parte della Gioventù italiana del littorio (GIL) (r.d.l. 27 ottobre 1937, n. 1839), al Partito nazionale fascista (PNF). Allo stesso PNF andrà l'assistenza scolastica, mentre alla vigilanza delle scuole non statali, prima medie (r.d.l. 3 giugno 1938, n. 928) e poi anche superiori, venne preposto l'Ente nazionale dell'insegnamento

fessionale a tipo agrario, industriale, commerciale e marinaro.

La l. 15 giugno 1931, n. 889 istituirà: le scuole tecniche biennali a tipo agrario, commerciale e industriale nonché le triennali scuole professionali femminili (derivanti dalla trasformazione delle scuole pratiche di agricoltura, delle scuole industriali o di tirocinio, dei laboratori scuola, delle scuole commerciali, dipendenti dal Ministero dell'economia); le scuole biennali di magistero professionale per la donna (derivanti dalla trasformazione delle sezioni di magistero dipendenti dal Ministero dell'economia); il nuovo "istituto tecnico" (derivante dall'innesto degli istituti industriali e commerciali dipendenti dal Ministero dell'economia e dell'istituto nautico, già dipendente dal Ministero della marina, con le sezioni di agrimensura, commercio e ragioneria degli istituti tecnici dipendenti dal Ministero della pubblica istruzione, sul tronco dell'istituto tecnico inferiore di gentiliana memoria), ordinato su due quadrienni: quello inferiore a base culturale generica, quello superiore con le sezioni agraria, industriale, commerciale, per geometri e nautica.

(10) L'art. 19 l. n. 889, cit. stabiliva che fossero a totale carico di enti, associazioni, imprenditori, ecc. corsi di formazione professionale a orario ridotto, serale o festivo, per le maestranze.

medio (ENIM), poi Ente nazionale per l'insegnamento medio e superiore (ENIMS).

I sussulti successivi, in particolare determinati dalla riforma Bottai (l. 1° luglio 1940, n. 899), attraverso la Carta della scuola del 15 febbraio 1939, che peraltro sarà attuata solo per quanto riguarda la costituzione della scuola media (con la fusione dei primi tre corsi inferiori del ginnasio e degli istituti tecnici con relativi processi di assestamento dei successivi percorsi di studio), non modificheranno tale situazione (11).

Anzi, con la caduta del fascismo, il Ministero della pubblica istruzione:

riacquista le competenze in materia di assistenza scolastica e di educazione fisica (r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704) nonché, con la soppressione dell'ENIMS (d.lg.lt. 24 maggio 1945, n. 412), la vigilanza sulle scuole private;

estende la sua presenza con l'istituzione di una scuola popolare per gli adulti per combattere l'analfabetismo (d.lg.C.p.S. 17 dicembre 1947, n. 1599), ampliando il sistema delle scuole estive e festive già previsto dall'art. 85 t.u. 5 febbraio 1928, n. 577. Un'esperienza valida in partenza ma che si rivelerà complessivamente non felice (12).

(11) Cfr. l'VIII Dichiarazione, ordinamento della scuola fascista, della Carta della scuola approvata dal Gran Consiglio del fascismo il 15 febbraio 1939.

(12) Un primo tentativo di affrontare con interventi particolari il problema del recupero degli adulti era stato realizzato, in relazione specificamente all'analfabetismo, nel 1904, quando, con la legge Orlando (l. 8 luglio 1904, n. 407), furono istituiti tremilaquattrocentocinquanta corsi di scuola serale e festiva, portati a duemila unità nel 1906, a favore delle province del Mezzogiorno.

Dopo la prima guerra mondiale si era tentata la via degli enti speciali.

Successivamente vari enti di cultura, con personalità giuridica, ebbero, per delega dello Stato, la gestione di scuole uniche miste di grado inferiore e di corsi serali, festivi ed estivi per adulti.

Con il d.lg.C.p.S. n. 1599 del 1947, ratificato con modificazioni con l. 16 aprile 1953, n. 326, si accentuò l'istituzionalizzazione di questo tipo d'intervento anche se in termini solo formali in quanto nella sostanza la gestione dei diversi corsi si realizza attraverso l'affidamento, secondo i corsi stessi, a persone fisiche o giuridiche.

A norma delle suindicate disposizioni veniva istituita la scuola popolare con durata minima di cinque anni.

Era prevista l'istituzione dei centri di lettura ed iniziative di carattere educativo e ricreativo per accrescere la cultura del popolo.

Tali corsi in molti casi si risolsero in forme dirette o indirette di assistenzialismo occupazionale.

Successivamente il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha trasferito alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative concernenti talune attività di scuola popo-

Il campo d'intervento del Ministero della pubblica istruzione è ormai amplissimo. Ad esso spettano la direzione e la gestione didattica e amministrativa dell'istruzione e della formazione professionale per i giovani e per gli adulti, nonché la vigilanza sulle scuole private e sugli interventi di formazione professionale a prevalente carattere di addestramento gestiti dai consorzi provinciali e su quelli per le maestranze occupate già dipendenti dal Ministero delle corporazioni.

2. *Definizione dell'assetto gestionale.* — Mentre le coordinate per l'analisi dei mutamenti che (sino all'attuazione dell'ordinamento regionale) hanno determinato l'ampliamento o il restringimento dell'area di intervento e degli obiettivi della scuola di Stato e dei suoi organi di governo sono prevalentemente rappresentate dagli spostamenti orizzontali, nell'ambito delle istituzioni statali, dei poteri di direzione tecnico-culturale su parti del sistema formativo; quelle relative alla gestione della scuola vanno individuate prevalentemente nei passaggi verticali di competenze tra amministrazione statale ed enti locali.

Questa duplicità di direttrici è propria della ispirazione culturale della legge Casati e dei provvedimenti precedenti che avevano nettamente distinto la direzione "pedagogica" della scuola, tutta riservata allo Stato, dalla gestione amministrativa e finanziaria, diversamente graduata nelle sfere d'intervento man mano che dall'università, interamente a carico dello Stato, si passava alla scuola elementare interamente appoggiata agli enti locali.

Erano infatti a carico e sotto il diretto controllo amministrativo dello Stato, a parte le università, solo un numero limitato di ginnasi-licei

lare, ha limitato la competenza statale alle attività finalizzate al conseguimento di un titolo di studio.

Ma anche questi interventi sono venuti meno quando l'intera legge istitutiva della scuola popolare è stata abrogata dall'art. 47 l. 20 maggio 1982, n. 270, che ha previsto, come unica forma d'intervento statale nel settore dell'istruzione degli adulti, la costituzione di corsi finalizzati al conseguimento della licenza elementare con l'utilizzazione di insegnanti statali di ruolo.

Tali corsi si svolgono in un solo anno scolastico, contrariamente a quanto avveniva per i corsi di scuola popolare di durata biennale.

Al termine dell'anno scolastico, gli adulti che hanno frequentato (in orario pomeridiano o serale) i corsi per almeno duecentosettanta ore vengono ammessi agli esami finali per il conseguimento della licenza elementare.

Si ricorda che gli adulti privi di titolo possono conseguire la licenza elementare anche mediante il riconoscimento del grado di cultura di cui all'art. 192 t.u. n. 577, cit.

e scuole normali (art. 363 r.d.l. n. 3725, cit.) che costituivano le istituzioni "regie" nei cui confronti i comuni erano obbligati a fornire i locali e il materiale non scientifico. Negli altri casi (a parte la scuola elementare interamente a carico dei comuni), nei ginnasi facoltativi e scuole tecniche (comuni), istituti tecnici (province), gli oneri erano a carico degli enti locali che promuovevano l'istituzione, mentre lo Stato interveniva con contributi variamente determinati.

Certamente gli enti locali esprimevano forme di autogestione più che di autonomia. I loro esponenti erano all'inizio tutti di nomina regia o prefettizia e le stesse regioni ipotizzate subito dopo l'unità d'Italia dal progetto Farini-Minghetti non andavano al di là di un consorzio di province.

Tuttavia il ruolo degli enti locali così come originariamente considerato dalla legge Casati non va sottovalutato. Oltre al totale controllo dell'istruzione elementare, era sostanzialmente da essi, dato il numero estremamente ridotto delle istituzioni regie, che dipendeva, attraverso la rete delle scuole facoltative, l'ampliamento o meno della scuola secondaria.

Da qui anche certe originarie caratteristiche dell'amministrazione scolastica sul piano dell'identità culturale del suo apparato — la sua parte egemone era rappresentata dalla burocrazia tecnica (poiché tutti i capi dei servizi centrali e periferici erano tratti dal corpo docente) — e della strutturazione dei suoi organi periferici, ove gli organi collegiali e in particolare il Consiglio scolastico provinciale esprimevano opportunamente presenze congiunte Stato-enti locali.

Il passaggio degli istituti tecnici al Ministero di agricoltura, industria e commercio, effettuato all'insegna di un più stretto legame con le realtà produttive, determina un ulteriore avvicinamento alle amministrazioni locali. Con il r.d. 15 giugno 1865, n. 2372 furono istituite le giunte di vigilanza degli istituti tecnici composte anche da rappresentanti di quegli enti.

Non è questa la sede per ripercorrere le polemiche sulle scelte che culmineranno nell'emanazione della legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 e sulle vicende e situazioni che portarono l'opposizione cattolica e la borghesia terriera a far perno sugli enti locali per frenare il già lento processo di espansione dell'istruzione pubblica. Certo è che la lotta politica, lo stato della finanza locale nonché lo scarso livello culturale delle classi dirigenti e delle burocrazie locali, portarono, in gran parte del Paese, a fare

dell'appartenenza delle istituzioni formative allo Stato o agli enti locali la linea di demarcazione tra progresso e arretratezza.

D'altra parte, l'impostazione della legge Casati (gli oneri di base gravano sugli enti e lo Stato interviene con contributi) era stata confermata dalla legge comunale e provinciale del 1865, ponendo certamente gli enti stessi in una situazione difficile, ma dando nel contempo ad essi un potere politico e amministrativo certamente rilevante.

Occorreranno più di quarant'anni per ribaltare tale impostazione e per avviare il processo di statalizzazione della gestione di tutte le istituzioni scolastiche. Le tappe più significative di questo processo furono:

il r.d. 25 luglio 1907, n. 645 e relativo regolamento approvato con r.d. 15 settembre 1907, n. 652, con il quale si puntò a mettere ordine in materia di scuole secondarie facoltative ribaltando la precedente impostazione: ora lo Stato si assumeva l'onere del mantenimento e gli enti locali, tramite convenzioni, s'impegnavano al pagamento di un determinato contributo. In tal modo anche le scuole facoltative passavano alla gestione statale e il carattere facoltativo veniva ad investire solo la subordinazione dell'istituzione all'assunzione, da parte dell'ente, dell'onere del contributo;

la l. 4 luglio 1911, n. 487, cosiddetta legge Daneo-Credaro, che dispose il passaggio allo Stato delle scuole elementari, salvo quelle dei comuni che chiedevano di mantenerle e dei comuni capoluoghi di provincia;

il r.d. 11 gennaio 1923, n. 133 che, nell'ambito della normativa Gentile, ribadì l'impostazione della disciplina del 1907, ma eliminò la logica contrattuale delle convenzioni, determinando in modo uniforme i contributi degli enti locali per le scuole secondarie facoltative;

il testo unico delle leggi sull'istruzione elementare approvato con il t.u. n. 577, cit. (art. 12 e 51), che disciplinò gli oneri dei comuni per le scuole statali;

la disciplina di revisione, conseguente all'accentramento nel Ministero della pubblica istruzione di tutta la formazione professionale, operata dalla l. 15 giugno 1931, n. 889 (art. 23 e 24), poi ripresa in quella più ampia del t.u. com. prov. 1934 (art. 91 e 144 lett. F);

il r.d. 1° luglio 1933, n. 786 che completò l'opera di statizzazione della scuola elementare iniziata dalla legge Daneo-Credaro (l. n. 487, cit.).

Con l'ultima disciplina scompariva anche la vecchia distinzione tra istituzioni obbligatorie e istituzioni facoltative. Ormai le scuole sia elementari che secondarie erano, anche sul piano amministrativo, tutte statali e l'ente locale sarà obbligato a contribuire attraverso la fornitura di beni e servizi al loro mantenimento (art. 91 lett. E e 144 lett. F t.u. com. prov. 1934).

Tale presenza così apparentemente secondaria si rivelerà non priva di poteri condizionanti (specie in materia di nuove istituzioni) quando gli enti locali cominceranno ad esercitare con maggiore autonomia le loro attribuzioni, e non mancherà di alimentare sino ai nostri giorni un vasto contenzioso.

A questo processo di evoluzione dell'assetto dei poteri gestionali del sistema formativo non poteva non accompagnarsi un parallelo mutamento delle strutture e delle caratteristiche dell'amministrazione scolastica.

Tralasciando la trasformazione legata all'evoluzione di tutto l'assetto amministrativo dello Stato unitario ed evitando un'analisi particolareggiata di tale processo, appare qui opportuno evidenziare in generale le linee di tendenza che caratterizzarono le vicende del Ministero della pubblica istruzione e, in particolare: il passaggio graduale, dopo un confronto ricco di polemiche e di alterne vicende, dei poteri direzionali dalla burocrazia tecnica alla burocrazia amministrativa. Un mutamento che, a parte la logica di uniformizzazione di tutti gli apparati statali, trova le sue motivazioni specifiche da un lato nella difficoltà di un processo di unificazione dai risvolti incredibili (13), nell'accentramento nello Stato dei poteri gestionali, nella crescita quantitativa della scolarità, nel dilatarsi dei problemi di governo del personale, ecc.; dall'altro, nella delimitazione dei poteri di direzione didattico-pedagogica conseguente al progressivo affermarsi della libertà di insegnamento del docente e dell'autonomia del processo formativo (che anche in Gentile trovò forme di rafforzamento);

la progressiva tipicizzazione delle forme organizzative degli uffici statali centrali che portarono il Ministero della pubblica istruzione a riorganizzarsi prima in divisioni e poi, verso la

(13) Si pensi che quasi alla fine del secolo (1897) il Consiglio di Stato ritenne che le disposizioni del titolo I della legge Casati (r.d.l. n. 3725, cit.), quello relativo all'amministrazione scolastica, non potessero essere applicate nelle parti del territorio nazionale ove non fossero state espressamente estese (Cons. St., sez. IV, 20 agosto 1897, in *La giustizia amministrativa*, VIII, I, 400).

fine del secolo, in macrostrutture quali le direzioni generali, eliminando o comunque ponendo in secondo piano le stesse forme organizzative che avevano caratterizzato i precedenti assetti (ispettorato centrale, provveditorato centrale);

l'introduzione del principio elettivo e della logica rappresentativa nella composizione del Consiglio superiore della pubblica istruzione prima per i soli professori universitari (14), e poi, in forma minore, anche per quelli della scuola secondaria (1906) (15);

l'unificazione, a livello provinciale, nell'ufficio del provveditore agli studi — che tuttavia dal 1867 (16) al 1912 venne subordinato al prefetto — dell'amministrazione periferica, ma sua caratterizzazione come organo esecutivo del potere centrale.

Queste tendenze, a parte il ritorno alla composizione di nomina regia degli organi collegiali, tra i quali il Consiglio superiore, voluta da Gentile, si consolidarono pur se tra non pochi sussulti e diatribe. Contestualmente si svilupparono i noti processi di centralizzazione e di espansione degli uffici centrali (17).

(14) L. 17 febbraio 1881, n. 51; dei trentadue membri del Consiglio superiore ora la metà veniva eletta dalle facoltà universitarie a molto parziale compensazione della perdita del potere egemonico che la classe accademica esercitava sulla scuola in gran parte dei precedenti Stati prima del consolidamento della struttura burocratica (cfr. in particolare il r.d. n. 818 del 1848).

(15) Cfr. la l. 8 aprile 1906, n. 141 che prevedeva la presenza di quattro membri elettivi nella giunta dell'istruzione media e del Consiglio superiore, per dare un qualche sfogo alle diverse istanze autogestionarie ("la scuola agli uomini di scuola") provenienti dalle loro avanguardie.

(16) Cfr. r.d. 22 settembre 1867, n. 3956 e reg. esec. approvato con r.d. 20 ottobre 1867, n. 4008, modificato, per quanto concerne l'amministrazione provinciale, con r.d. 21 novembre 1867, n. 4050. Il provveditore riconquistò la sua autonomia in occasione della statizzazione della maggior parte delle scuole elementari con la l. n. 487 del 1911, cosiddetta legge Daneo-Credaro.

(17) Le direzioni generali, che erano quattro nel 1908 (compresa quella per le antichità e belle arti, istruzione primaria e popolare, istruzione media e normale, istruzione superiore) diverranno cinque nel 1928 (r.d.l. n. 1314, cit.) con la costituzione, in seguito al passaggio al Ministero della pubblica istruzione della formazione professionale gestita dal Ministero dell'economia, della direzione generale per l'insegnamento tecnico e professionale, e poi sei l'anno successivo con l'istituzione della direzione per le accademie e biblioteche (r.d. 21 gennaio 1929, n. 73), cui vennero aggregati gli affari generali e il personale dell'amministrazione. Bottai ne mantenne il numero adeguandone le denominazioni alla Carta della scuola (ordine elementare, ordine medio, ordine superiore classico, ordine superiore tecnico, ordine universitario, antichità e belle arti, accademie e biblioteche).

Non mancarono tentativi della burocrazia tecnica di recuperare certe posizioni prima in termini di egemonia (r.d. 6 luglio 1893 del ministro Martini) e poi di autonomia (l. 27 giugno 1912, n. 677, cosiddetta legge Rava) e ancora a iniziativa di De Vecchi (r.d. 9 marzo 1936, n. 397). Essi finirono nel nulla tant'è che poi, in varie occasioni, si venne a porre il problema di una pur essenziale presenza tecnica dell'amministrazione.

In tale direzione appare fortemente innovativa, in linea di principio, l'iniziativa di Bottai di affrontare il problema non più in termini burocratici bensì istituzionali, attraverso la costituzione dei centri didattici nazionali e provinciali (l. 30 novembre 1942, n. 1545) alimentati con il distacco diretto di personale della scuola. Una linea che poi sarà seguita, anche se con contraddizioni varie (18), dai decreti delegati del 1974 (d.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, 417, 418, 419 e 420) con la costituzione degli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (IRRSAE), istituiti con d.P.R. n. 419, cit.

A livello periferico non mancano di manifestarsi tendenze differenziate. Mentre, da un lato, i provveditorati agli studi divenuti "regionali" con Gentile (r.d. 31 dicembre 1922, n. 1679) per poi riprendere le antiche competenze territoriali nel 1936 (r.d. 9 maggio 1936, n. 400) mantennero un ruolo meramente esecutivo, a livello di istituzioni, con la legislazione del 1931 (19) e il recepimento di esperienze proprie della formazione professionale extrascolastica si introdussero forme di autonomie funzionali nell'istruzione tecnica (e artistica) che arrivarono, per determinate istituzioni, alla concessione di quella

(18) I decreti delegati infatti hanno finito per seguire sia la via istituzionale con la costituzione degli IRRSAE sia la via burocratica attraverso la costituzione di un corpo di ispettori tecnici periferici.

(19) La l. n. 889 del 1931 stabilì: che le scuole e gli istituti tecnici avessero un loro statuto (art. 4), il quale, peraltro, poteva introdurre anche modificazioni agli orari ed ai programmi d'insegnamento quando particolari esigenze l'avessero richiesto (art. 17); che avessero un consiglio di amministrazione, nel quale fossero rappresentati il Ministero, gli enti e le persone che contribuivano in notevole misura al mantenimento della scuola (art. 29) e che tale consiglio avesse la competenza di adottare, tra l'altro, tutte le delibere relative agli acquisti ed alle vendite, alla gestione dei lavoratori, delle aziende e del convitto (qualora ci fosse), alla redazione dei bilanci preventivi e consuntivi, all'assunzione del personale insegnante e non insegnante di materie professionali. Al presidente spettava la rappresentanza in giudizio della scuola (sulle attribuzioni del consiglio d'amministrazione cfr. la circ. ministeriale 21 agosto 1945, n. 289).

personalità giuridica di diritto pubblico oggi ormai estesa a tutta l'istruzione secondaria superiore esclusa quella classica, scientifica e magistrale.

3. *Il sistema formativo dalla Costituzione ad oggi.* — Senza anticipare quanto più estesamente evidenzieremo in seguito in ordine al recepimento, da parte della Costituzione, del ruolo storico dello Stato in materia di istruzione, della dimensione nazionale del sistema formativo, della sua unitarietà, appare opportuno considerare come queste scelte non potevano non condizionare quella che sul piano generale appare una delle maggiori svolte che la Costituzione ha impresso all'assetto istituzionale: la tendenza al decentramento solennemente proclamata dall'art. 5 nel quadro di un processo di valorizzazione delle autonomie locali. Se si tiene conto di ciò si comprende il perché dei limiti delle competenze originariamente assegnate in materia alle regioni a statuto ordinario dall'art. 117: « istruzione artigiana e professionale » (oltre all'assistenza scolastica). Tenuto conto che l'attribuzione di competenze esclusive alle regioni in materia di ordinamento degli studi avrebbe significato il passaggio delle funzioni alle regioni stesse, un ampliamento del decentramento avrebbe in realtà potuto comportare:

una più o meno parziale destatalizzazione del sistema scolastico;

una rottura dell'unità del sistema formativo che la Costituzione ha inteso invece confermare.

A tal riguardo non può non considerarsi che l'« istruzione artigiana e professionale » cui si riferiva il Costituente nel citato art. 117 appare più vicina agli interventi di formazione extrascolastica residuali rispetto all'unificazione del 1928 e agli obiettivi di cui al comma 2 dell'art. 35 (la Repubblica « Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori ») che alla dimensione del decentramento successivamente realizzato in materia, in gran parte frutto della cosiddetta interpretazione evolutiva delle norme costituzionali.

D'altra parte anche nel campo della gestione dei servizi, ove la valenza dell'art. 5, cit. riprende la sua ampiezza, la Costituzione ha voluto ribadire tale linea dando allo Stato la titolarità del potere di istituzione delle scuole (salvo eccezioni o limitazioni in alcune regioni a statuto speciale).

La Costituzione, nella sua originaria impostazione e al di là delle successive interpretazioni, se da un lato, ribadendo l'unitarietà del sistema

formativo, ha inteso conservare al sistema scolastico i tradizionali obiettivi di preparazione agli studi superiori e avviamento al lavoro, dall'altro, ha nello stesso tempo voluto riqualificare ed esaltare il ruolo sociale della scuola, sino a fare assurgere a livello di obiettivo l'azione di riequilibrio sociale.

Non si può dire che il dibattito sul ruolo sociale della scuola fosse stato assente nell'Italia liberale e nello stesso periodo fascista. Anche se spesso sostenuto da diverse motivazioni il problema, ad esempio, dell'obbligo scolastico era stato già posto dalla legge Casati (r.d.l. n. 3725 del 1859) che aveva sancito l'obbligatorietà dei primi due anni di scuola elementare (poi portati a tre nel 1878).

Lo stesso problema di superare i limiti di una discriminazione precoce aveva sostenuto la polemica sulla scuola media unica sviluppatasi lungo tutto l'arco del periodo postunitario (anche sotto l'impulso dei positivisti), dando peraltro luogo a schieramenti eterogenei (20).

In realtà, a parte il problema dell'esigenza di fatto riconosciuta di un minimo di capacità e di abilità essenziale anche ai mestieri più umili, la corrispondenza del sistema scolastico alla stratificazione sociale era assicurata, sin dagli inizi dell'esperienza unitaria, oltre che dai contenuti, dall'intreccio di tre fondamentali meccanismi:

l'esclusione dal sistema scolastico, e quindi da un minimo di apprendimento culturale, dei mestieri di basso livello;

il diverso regime di sostegno economico nei confronti dei canali formativi finalizzati alla formazione della classe dirigente e di quelli relativi ai percorsi scolastici riservati alla formazione professionale. Sul piano pratico, come si è visto, il differente trattamento era realizzato anche attraverso il sistema delle diverse competenze istituzionali cui si accompagnavano le differenziate possibilità di intervento economico;

il meccanismo dei blocchi degli accessi agli studi successivi, che non sempre gli stessi e pur voluti limiti culturali dei percorsi scolastici sfavoriti erano sufficienti a giustificare.

Come si è avuto modo di evidenziare, questi tre elementi, pur tra contraddizioni di vario genere, hanno inizialmente operato in forma congiunta. Successivamente, però, dopo l'assunzione da parte dello Stato degli oneri di base di tut-

(20) Ben nota l'opposizione di Gaetano Salvemini all'ipotesi di una scuola media unica. Sul dibattito in materia cfr. SISINNI, *La scuola media dalla legge Casati ad oggi*, Roma, 1969, 81 ss.

te le istituzioni e dopo la statizzazione dell'intero sistema scolastico, il meccanismo selettivo legato alla stratificazione sociale s'è sostanzialmente concentrato, esasperandone ancor più l'importanza, nel sistema dei blocchi degli accessi agli studi superiori. Già Gentile aveva fortemente utilizzato questa leva, creando la scuola complementare priva di sbocchi e troncando, attraverso la liquidazione della sezione fisico, matematica, l'unica via aperta tra istruzione tecnica e università.

Il fascismo, pur con qualche concessione alla piccola borghesia, di cui l'ultima e più importante fu la unificazione dei primi tre anni dei corsi degli istituti d'istruzione classica e tecnica operata da Bottai con la costituzione della scuola media unica (l. n. 899 del 1940), mantenne e in qualche caso accentuò quel sistema.

Il quadro della situazione all'entrata in vigore della Costituzione non era sostanzialmente mutato.

I provvedimenti emanati dopo la caduta del fascismo non avevano inciso, né potevano farlo, sulle strutture e sui criteri selettivi del sistema scolastico, che, soppressa la Carta della scuola, riprese sostanzialmente il suo assetto precedente, salvo il mantenimento della scuola media unica (21).

(21) Finita la scuola elementare, si poteva andare senza esami solo alla scuola di avviamento professionale; per la scuola media era necessario un esame di ammissione. Dalla scuola media si poteva poi accedere a tutte le istituzioni di scuola secondaria superiore; dalla scuola di avviamento si poteva accedere direttamente solo alle scuole tecniche e professionali femminili (art. 52 l. n. 889, cit.) di corrispondente indirizzo. L'iscrizione agli istituti tecnici era consentita solo attraverso un esame di ammissione che, essendo unico anche per i licei e l'istituto magistrale (art. 72 l. n. 889, cit.), prevedeva, oltre alle prove di italiano e matematica, anche quelle di latino che in detti istituti non si insegnava (art. 53 l. n. 889, cit.).

Solo con ordinanza 31 gennaio 1948, che trovava parziale legittimazione nel r.d.l. 16 maggio 1940, n. 417, ai licenziati delle scuole di avviamento di qualsiasi tipo fu possibile accedere alle prime classi degli istituti tecnici agrari e industriali (e solo a quelli delle scuole di avviamento a tipo marinaro o industriale all'istituto tecnico nautico) con esami integrativi di italiano e matematica.

A conclusione degli studi secondari superiori l'iscrizione a tutte le facoltà universitarie era consentita, con l'esclusione della sola facoltà di magistero (art. 71 l. n. 889, cit.), ai maturati dal liceo classico. Più limitato il ventaglio delle scelte in uscita dal liceo scientifico (non si poteva accedere a giurisprudenza, magistero, lettere e filosofia), mentre dagli istituti tecnici erano consentiti, nei casi previsti dalla legge, alcuni sbocchi strettamente legati alla natura dei corsi seguiti (facoltà di agraria ed economia e commercio).

Dall'istituto magistrale si accedeva con concorso alla sola facoltà di magistero (r.d. 30 settembre 1938, n. 1652).

Non è dubbio che la Costituzione, pur nella tutela delle grandi scelte istituzionali, ponesse a questo sistema scolastico esigenze divergenti e contestuali adeguamenti sia in termini di ordinamento didattico che di assetto organizzativo.

Se da un lato restava l'impegno della scuola sui suoi tradizionali obiettivi in materia di preparazione agli studi superiori e di istruzione tecnico-professionale, dall'altro i nuovi obiettivi di tipo sociale formulati dagli art. 33 e 34 cost. imponevano, in direzione di quel diritto all'istruzione cui accenneremo in seguito (v. *infra*, § 7), un'ampia revisione dell'ordinamento in direzione:

della riorganizzazione degli studi compresi nella fascia dell'obbligo, in modo da dare a tutti una formazione di base uguale o quanto meno equivalente;

di un riequilibrio dei contenuti culturali e, in conseguenza, dei meccanismi di passaggio tra i diversi ordini e gradi di scuola.

Se questo poteva non significare un superamento formale della tradizionale ripartizione tra corsi finalizzati esclusivamente agli studi superiori e corsi orientati all'ingresso al lavoro anche a livello di scuola postobbligatoria, doveva certamente dar luogo a forme di modifica del sistema che consentissero in termini fisiologici, qualunque fosse la strada imboccata, la percorrenza dell'intero sistema scolastico.

Per realizzare tale obiettivo non poteva non porsi il problema sostanziale di rendere meno distanti i livelli formativi che caratterizzavano i diversi percorsi scolastici.

In realtà, in relazione agli obiettivi da raggiungere, l'evoluzione legislativa del nostro sistema scolastico ha seguito linee del tutto peculiari in quanto, anziché esprimersi in forma complessiva, essa ha proceduto attraverso periodi specificamente caratterizzati dalla prevalenza di ciascuno degli obiettivi stessi.

Sul piano dell'analisi della legislazione si possono distinguere diversi periodi: il primo che va sino alla fine degli anni Cinquanta caratterizzato da interventi finalizzati prioritariamente a far fronte alle istanze del sistema produttivo; il secondo, che parte dagli inizi degli anni Sessanta, prevalentemente caratterizzato da una legislazione scolastica con obiettivi sociali ed egualitaristici. Un periodo successivo al 1970 ha visto sul tappeto in particolare i problemi del decentramento e dell'assetto istituzionale.

Come s'è rilevato, i nuovi obiettivi che la Costituzione affidava alla scuola non riuscirono

deliberata dai consigli stessi) della durata di due o tre anni, al termine dei quali viene rilasciato un diploma non avente però valore di titolo di studio e quindi privo di ulteriori sbocchi scolastici. Da qui l'accusa di strutture classiste che per molto tempo accompagnerà queste istituzioni.

Molto più limitate, all'inizio del periodo indicato, le esperienze di rinnovamento dell'istruzione tecnica che investono l'istituzione degli istituti tecnici femminili al posto delle scuole professionali femminili e delle scuole di magistero professionali della donna, operate con l. 8 luglio 1956, n. 782, che, pur restando sempre ancorata alla logica degli studi "propri" per la donna, centrati sull'economia domestica e i lavori femminili, consentiva, attraverso la possibilità di istituire indirizzi specializzati, una più moderna articolazione degli studi di alcune specializzazioni (24).

Mentre il sistema formativo continuava a concentrarsi sulla formazione di tecnici esecutivi, già cominciava a delinarsi l'esigenza di un cambiamento di strategia, che trovava la sua base in una progressiva coincidenza tra il ruolo sociale che la Costituzione affidava alla scuola e le esigenze del sistema produttivo.

Se infatti l'ampliamento della base culturale e il superamento di una logica selettiva, per molti versi legata alla stratificazione sociale, costituiva un obiettivo costituzionale primario, esso rappresentava sempre più anche una istanza del mondo produttivo i cui interessi ormai, con l'avanzamento tecnologico, si spostavano verso quadri tecnici in grado di attuare l'innovazione e di adattarsi ai nuovi progressi.

La reazione ad una crescita quantitativa non adeguatamente accompagnata da un rinnovamento qualitativo, favorita dal maturare di nuovi equilibri politici, si esprime in particolare nell'area della scuola primaria e secondaria di primo grado.

Al precedente modesto intervento relativo al rinnovamento dei programmi della scuola elementare di cui al d.P.R. 14 giugno 1955, n. 503 (25) e alla soppressione dell'esame di am-

missione alla scuola media (l. 9 giugno 1958, n. 478) seguono, sia pure a distanza di tempo, tra polemiche di ogni genere, due riforme di grande rilievo:

la soppressione nel 1962 (l. 31 dicembre 1962, n. 1859) della vecchia scuola media e della scuola di avviamento professionale e l'istituzione della nuova scuola media unica, triennale, gratuita e obbligatoria. Veniva così elevato per tutti il livello di formazione generale e si superava, almeno sul piano dell'ordinamento scolastico, il fenomeno della discriminazione precoce;

l'istituzione nel 1968 (l. 18 marzo 1968, n. 444) della scuola materna statale. Il provvedimento, dai numerosi significati, amplia l'area della formazione scolastica sia pur in forma non obbligatoria, all'educazione dei bambini da tre a cinque anni, prima definita "prescolastica" e affidata quasi esclusivamente all'iniziativa privata e dei comuni, e considerata essenziale per l'attuazione di una politica di decondizionamento sociale.

Siamo forse a questo punto al momento di massima espansione giuridico-istituzionale del sistema scolastico; una espansione esaltata dalla grande crescita quantitativa del sistema stesso.

Ben più modesta e spesso limitata a soluzioni meramente formali l'evoluzione dell'ordinamento della scuola secondaria superiore.

L'unico provvedimento parziale e limitato che ha investito i contenuti è stato il riordinamento dell'istruzione tecnica attuata con d.P.R. 30 settembre 1961, n. 1222, che pur se realizzato nell'ambito dei preesistenti tipi (agrario, commerciale, geometri, industriale, nautico e femminile) caratterizza quei corsi:

in un biennio, che pur con qualche differenziazione tra i diversi tipi, aveva un'impostazione maggiormente unitaria e diveniva identico per gli indirizzi di una stessa sezione;

in un triennio sottolineato da una forte finalizzazione specialistica e da una più ampia articolazione di indirizzi.

Un provvedimento sostanzialmente a mezza strada tra vecchie e nuove istanze perché, se da un lato si muoveva con il nuovo biennio in una logica di accorpamento dei contenuti culturali (che se estesa anche agli altri ordini di scuole avrebbe fatto progredire il problema della riforma della scuola secondaria superiore in modo

maggio 1945, n. 459. Il nuovo provvedimento divideva il corso di studi in due cicli (biennio e triennio) eliminando il vecchio esame di passaggio dalla seconda alla terza.

(24) Nuove specializzazioni sono state tuttavia gradualmente inserite negli istituti tecnici industriali (industrie cerealicole nel 1946, per l'orologeria e meccanica fine nel 1947), commerciali (commercio con l'estero, istituita con l. 31 luglio 1954, n. 609), per il turismo (proveniente dalla trasformazione in istituto tecnico dell'istituto professionale per il turismo) e femminile (econome dietiste e dirigenti di comunità, d.P.R. 25 marzo 1963, n. 1500).

(25) Una prima modesta revisione dei programmi della scuola elementare era stata effettuata con d.l. 24

notevole), dall'altro irrobustiva la linea della moltiplicazione degli indirizzi come risposta all'espandersi di vecchi e nuovi settori produttivi.

Ma gran parte degli altri provvedimenti emanati negli anni Sessanta si limiteranno a incidere — in termini "egualitaristici" — sugli aspetti giuridico-formali, spesso in vista di riforme che poi non sono venute.

In tale linea si pongono:

l'ammissione, secondo certe corrispondenze, dei diplomati degli istituti tecnici all'università (l. 21 luglio 1961, n. 685, poi modificata con la l. 25 luglio 1966, n. 602);

la liberalizzazione degli accessi agli istituti tecnici da parte dei licenziati dalle ormai ex scuole di avviamento (l. 5 luglio 1964, n. 625);

il riconoscimento della validità dei diplomi di qualifica rilasciati dagli istituti professionali ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi (l. 21 aprile 1965, n. 449);

l'istituzione sperimentale di un corso di studi post-qualifica di durata tale da portare il ciclo complessivo a cinque anni negli istituti professionali con sbocco ad un diploma di « maturità professionale » (l. 27 ottobre 1969, n. 754). L'iniziativa ha investito anche gli istituti d'arte (l. 14 settembre 1970, n. 692);

la liberalizzazione degli accessi all'università dei diplomati dagli istituti secondari superiori con eliminazione di tutti i vincoli totali o parziali prima esistenti (l. 11 dicembre 1969, n. 910);

la riforma (di tipo sperimentale) degli esami di maturità che vengono resi più facili (due prove scritte e due orali di cui una a scelta del candidato e l'altra della commissione su quattro indicate dal Ministero) e l'estensione della denominazione « maturità » ai diplomi di tutte le scuole secondarie superiori (l. 5 aprile 1969, n. 119).

Su questi provvedimenti, ancora tutti in vigore, le polemiche hanno raggiunto alti livelli.

Se da un lato, infatti, è stata violentemente criticata la logica formale di gran parte di tali provvedimenti, dall'altro le proposte di riforma dell'ordinamento della scuola secondaria superiore hanno segnato il passo.

In realtà lo stato di "sofferenza" della scuola secondaria superiore tenderà ad ampliarsi nel momento in cui agli irrisolti problemi si aggiungerà con l'inizio degli anni Settanta e, in particolare, con il decentramento regionale, la messa in discussione dei suoi stessi tradizionali obiettivi.

Il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 10 e il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e successivamente la legge

quadro 21 dicembre 1978, n. 845, sulla formazione professionale, con un crescendo interpretativo delle norme costituzionali nel senso del maggiore ampliamento possibile degli spazi regionali, passeranno alla regione tutte le attività formative che non si concludono con il rilascio di un titolo di studio.

Il pacchetto normativo si muove nel senso di riservare alla regione stessa le attività formative più strettamente finalizzate alle professionalizzazioni specifiche delimitando in tale direzione l'intero sistema scolastico, che dovrebbe occuparsi di formazione generale e professionale di base e, quindi, perdere o contrarre nei contenuti quell'area di formazione che ora fa capo all'istruzione professionale, agli istituti d'arte e, in parte, anche all'istruzione tecnica.

Non potevano a questo punto non riemergere antiche *querelles*, accentuate da esperienze contraddittorie. Infatti:

da un lato, in sede di realizzazione di iniziative formative regionali, in molti casi o s'è teso all'imitazione dei modelli scolastici o si è caduti in attività prive di reale consistenza;

dall'altro, nel dibattito parlamentare sulla riforma della scuola secondaria superiore si sono evidenziate enormi difficoltà a tracciare la linea di confine tra le due aree formative.

In attesa comunque della riforma, l'ordinamento della scuola secondaria superiore è rimasto, perlomeno strutturalmente, lo stesso con la conseguenza di accentuare il distacco dalla stessa scuola dell'obbligo che invece ha continuato a muoversi. In tale settore, infatti, dalla seconda metà degli anni Settanta si avrà una ripresa degli interventi dopo una lunga eclissi legislativa con provvedimenti diretti a meglio disciplinare obiettivi e contenuti curricolari o approfondirne il ruolo sociale. Al riguardo si segnalano:

l'istituzione, in via amministrativa (utilizzando anche il d.P.R. 31 maggio 1974, n. 419, sulla sperimentazione), di corsi finalizzati a fare acquisire la licenza di scuola media ai lavoratori che ne fossero privi. Tali corsi, detti delle centocinquanta ore (26), hanno la durata di un anno e vengono di anno in anno rinnovati con ordinanza del Ministro della pubblica istruzione;

le modifiche alle discipline d'insegnamento della scuola media (l. 16 giugno 1977, n. 348);

(26) I corsi hanno trovato la loro ispirazione in un accordo sindacale dei metalmeccanici che prevede, tra l'altro, la concessione di congedi di formazione per complessive centocinquanta ore annue (contratto collettivo nazionale del 19 aprile 1973).

le innovazioni in materia di valutazione (abolizione del voto numerico), di esami e di corsi di sostegno nella scuola media (l. 4 agosto 1977, n. 517);

l'emanazione dei nuovi programmi della scuola media (d.m. 9 febbraio 1979);

le maggiori possibilità di utilizzazione del personale in attività di sostegno, recupero e integrazione (art. 14 l. 20 maggio 1982, n. 270);

il rinnovamento dei programmi della scuola elementare (d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104).

Detto questo, appare essenziale evidenziare che, sia pur nei limiti del quadro strutturale esistente, il discorso sull'innovazione non si esaurisce negli interventi normativi trovando esso, nell'ultimo decennio, nella sperimentazione un nuovo canale, giuridicamente definito e garantito, di costante verifica di nuove ipotesi di riorganizzazione strutturale degli studi e dell'attività didattica. Disciplinata dal d.P.R. n. 419, cit., la sperimentazione (distinta in strutturale e metodologico-didattica) appare sempre più come una linea di rinnovamento fisiologico alternativo alla logica delle grandi riforme.

La sperimentazione, che nella scuola dell'obbligo s'è orientata prevalentemente verso iniziative di riequilibrio sociale (tempo pieno nella scuola elementare e attività integrative, corsi per lavoratori nella scuola media), ha puntato nella scuola secondaria a verificare, nei limiti del rispetto degli attuali ordini, gradi e indirizzi di studio, le ipotesi di riforma emergenti dal dibattito politico e culturale e forme di più stretti rapporti con il mondo del lavoro.

4. *Evoluzione del quadro organizzativo.* — Nella gestione dei servizi, una notevole modificazione dell'assetto preesistente si realizzerà inizialmente soltanto nelle regioni a statuto speciale e anche qui in dimensione e tempi vari, stanti le forti differenziazioni del decentramento operato dai diversi statuti (amplissimo in Val d'Aosta, Sicilia e Trentino-Alto Adige ove sono previsti in alcuni casi interventi sullo stesso ordinamento didattico, più limitati in Sardegna e Friuli-Venezia Giulia) e l'attuazione variamente differita nel tempo.

Nel complesso, per molto tempo ancora anche la gestione amministrativa farà capo integralmente all'apparato statale e, nell'ambito di esso, agli uffici centrali.

Più che le esigenze di rinnovamento qualitativo sarà proprio lo sviluppo quantitativo dei grandi aggregati scolastici a determinare quella che può essere definita un'azione di relativo

adeguamento, sia in materia di decentramento che di riorganizzazione degli uffici dell'amministrazione scolastica.

Dopo la caduta del fascismo, il ripristino delle garanzie giuridiche e l'eliminazione delle più appariscenti vestigia del regime, il Ministero riprende la vecchia denominazione; gli antichi organi collegiali vengono ricostituiti e riacquistano composizione parzialmente rappresentativa (27). Vi fu anche un inizio di valorizzazione degli uffici periferici della pubblica istruzione. Con d.lg.C.p.S. 30 agosto 1946, n. 237 venivano assegnate ai provveditorati agli studi, in materia di istruzione elementare, competenze di ampio rilievo che andavano ben al di là del tradizionale ruolo di attuazione delle decisioni centrali (28).

Per tutti gli altri settori scolastici, tuttavia, il funzionamento degli uffici restava a struttura fortemente accentrata, tanto che il Ministero provvedeva praticamente persino all'amministrazione diretta di tutto il personale docente e non docente.

È con il d.P.R. 30 giugno 1955, n. 766 (29) che ha inizio un lento processo di decentramento di competenze dagli uffici centrali a quelli periferici (provveditorati agli studi). Si tratta, per la maggior parte, di decentramento di competenze specifiche in materia di amministrazione del personale insegnante (aspettative, aumenti periodici di stipendi, riconoscimenti di servizi, ecc.). Seguirà, dopo sei anni, la l. 30 marzo 1961, n. 304, relativa al trasferimento ai provveditorati agli studi di competenze in materia di persona-

(27) Certamente discutibili alcune riesumazioni pure e semplici. È il caso del consiglio scolastico provinciale competente per l'istruzione elementare, soppresso, insieme alla giunta per l'istruzione media, con r.d.l. 26 settembre 1935, n. 1845 e n. 1846, entrambi sostituiti successivamente (r.d.l. 21 novembre 1938, n. 2163) dal consiglio provinciale dell'educazione, con competenze relative alla scuola primaria e secondaria.

Con il r.d.l. 27 maggio 1946, n. 556 si sopprime quest'ultimo, ricostituendo il solo consiglio provinciale con gli antichi limiti di competenza.

Il Consiglio superiore della pubblica istruzione viene anche esso ricostituito e disciplinato, nel tempo, dai d.lg.lt. 7 settembre 1944, n. 272 e 30 dicembre 1944, n. 477 (che diede alla parte elettiva la maggioranza) e le successive leggi 2 agosto 1957, n. 699; 2 marzo 1963, n. 167; 20 dicembre 1965, n. 1442, e n. 444 del 1968 (art. 5).

(28) Le competenze del provveditore erano (e sono) in termini generali disciplinate dal r.d.l. n. 2163, cit.

(29) Il d.P.R. n. 766, cit. venne emanato in attuazione della delega al Governo disposta con la l. 11 marzo 1953, n. 150, che prevedeva anche l'attribuzione di funzioni statali di interesse esclusivamente locale alle province e ai comuni; questa parte della delega è stata a suo tempo elusa.

le non insegnante; il d.l. 19 giugno 1970, n. 367 e la l. di conversione 26 luglio 1970, n. 578 rilanciano, a distanza di quindici anni dal d.P.R. n. 766, cit., quel processo — contenuto all'interno della struttura ministeriale — e pur tuttavia lento e parziale.

In realtà, ai problemi imposti dall'ampliamento degli interventi e alla crescita quantitativa si è cercato, finché possibile, di far fronte quasi esclusivamente attraverso una espansione degli uffici centrali. Soppresso l'ordinamento Bottai, il Ministero della pubblica istruzione, riordinato nel 1947 sulla base di otto direzioni generali, vide crescere costantemente le sue strutture sino all'assestamento operato dalla l. 7 dicembre 1961, n. 1264 (30).

Solo dopo l'avviamento del decentramento burocratico cui si accennava, l'avvio delle prime macro-leggi in materia di personale (l. 28 luglio 1961, n. 831) e l'istituzione della nuova scuola media obbligatoria venne posto, anche per merito della commissione di indagine sullo stato della pubblica istruzione in Italia (31), il problema della riorganizzazione dell'amministrazione periferica e dei rapporti con le autonomie locali.

Ma a livello intermedio l'unico risultato fu la fortunosa costituzione, nel 1967, delle soprintendenze scolastiche regionali con compiti limitati all'edilizia scolastica (l. 28 luglio 1967, n. 641).

Si ritenne, invece, di risolvere ormai pres-

(30) Alle otto direzioni generali (affari generali e del personale; istruzione elementare; istruzione media, classica, scientifica e magistrale; istruzione tecnica; istruzione superiore; scambi culturali e zone di confine; antichità e belle arti; accademie e biblioteche) già alla fine dello stesso anno verranno aggiunti nuovi altri uffici e servizi tra cui, per quanto riguarda la scuola, ricordiamo: il servizio centrale per l'edilizia scolastica e l'arredamento della scuola; l'ispettorato per l'istruzione media non governativa; l'ufficio pensioni e riscatti, l'ufficio concorsi scuole medie; il comitato centrale per l'educazione popolare; l'ufficio speciale per l'educazione fisica; il servizio ruoli speciali transitori. Seguirono successivamente l'ispettorato per l'istruzione secondaria di primo grado (d.m. 5 giugno 1959) e l'ispettorato per l'istruzione artistica. Con legge del 1961 (l. n. 1264, cit.) il Ministero venne riordinato sulla base di tredici direzioni generali (affari del personale e affari generali e amministrativi; istruzione elementare; istruzione secondaria di primo grado; istruzione classica, scientifica e magistrale; istruzione tecnica; istruzione professionale; istruzione universitaria; educazione popolare; istruzione media non statale; edilizia scolastica e arredamento della scuola; scambi culturali; antichità e belle arti; accademie e biblioteche), quattro ispettorati (istruzione artistica, assistenza scolastica; educazione fisica e sportiva; pensioni) più un servizio per la scuola materna.

(31) Istituita in attuazione degli art. 54, 55 e 56 l. 24 luglio 1962, n. 1073.

santi problemi di "apertura" della gestione attraverso soluzioni tecniche di tipo garantistico, risoltesi fondatamente con l'associazione del sindacato alla gestione del personale della scuola, specie con riferimento al reclutamento (32).

Ma questi modesti interventi di assestamento dell'assetto istituzionale, oltre a non essere in grado, per la loro frammentarietà, di dare maggiore funzionalità e coerenza giuridica al governo scolastico, apparvero privi di significato rispetto alle spinte allora crescenti in direzione di una caratterizzazione in termini sociali della scuola e di un suo collegamento con la realtà locale.

Tuttavia, mentre sul piano generale cresceva la pressione politica verso l'attuazione del decentramento regionale e la creazione di nuove strutture territoriali intermedie di programmazione dello sviluppo, nell'ambito, in particolare, della scuola maturavano, sulla base di sia pur confuse aggregazioni di istanze di varia origine, forme peculiari di collegamento con la comunità nella quale operava (33).

Si sono quindi proposte due diverse linee di riforma del sistema di gestione della scuola, in qualche misura alternative tra di loro, anche se

(32) Il fenomeno assume dimensioni particolari a livello provinciale dove, a qualche organo già esistente, come la commissione per i trasferimenti (art. 1 l. 31 gennaio 1953, n. 43), si aggiunge una lunga serie di altre commissioni. Si ricordano le commissioni provinciali:

per le graduatorie degli insegnanti elementari da assegnare ad attività parascastiche inerenti all'istruzione primaria (art. 7 l. 2 dicembre 1967, n. 1213);

per gli incarichi di insegnamento nelle scuole secondarie e per i trasferimenti dei professori incaricati (art. 3 l. 13 giugno 1969, n. 282);

per i ricorsi in materia di incarichi di insegnamento nelle scuole secondarie (art. 11 l. n. 282, cit.);

per la formazione delle graduatorie per incarichi di insegnamento nelle scuole artistiche e per i trasferimenti del relativo personale (art. 13 l. n. 282, cit.);

per le graduatorie degli aspiranti a incarichi di presidenza nelle scuole secondarie (art. 2 l. 14 agosto 1971, n. 821);

per gli incarichi di insegnamento nelle scuole elementari (art. 7 l. 24 settembre 1971, n. 820);

per gli incarichi di insegnamento nelle scuole materne e relativi trasferimenti (art. 7 l. n. 820, cit.);

per la graduatoria degli aspiranti all'incarico di assistente di scuola materna;

per gli incarichi al personale non insegnante non di ruolo nelle scuole secondarie artistiche e per i relativi trasferimenti (art. 17 l. 6 dicembre 1971, n. 1074);

per i ricorsi in materia di incarichi al personale non insegnante non di ruolo nelle scuole secondarie e artistiche.

(33) Cfr. al riguardo MARTINEZ, *Scuola, Politica e Amministrazione*, cit., 28 ss.

agli inizi degli anni 70 ciò non appariva distintamente:

la linea istituzionale, diretta a valorizzare il ruolo delle autonomie locali;

la linea partecipativa (maturata in particolare dopo il 1968), diretta a sostituire, ai diversi livelli, la gestione prevalentemente burocratica con un'altra coinvolgente organi collegiali a carattere elettivo, sullo sfondo di una esaltazione del ruolo della cosiddetta comunità scolastica.

La linea istituzionale, la linea cioè del decentramento verso le autonomie locali, ha trovato il suo momento di rilancio nella realizzazione dell'ordinamento regionale, iniziata, per quanto concerne la scuola, con l'emanazione delle norme di attuazione di cui ai d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 3, d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e d.P.R. n. 10 del 1972 e completata (se è lecito usare una tale espressione) dal d.P.R. n. 616 del 1977 applicativo della l. 22 luglio 1975, n. 382.

Al di là delle competenze di cui all'art. 117 cost., per comprendere il ruolo crescente delle regioni nella gestione del sistema scolastico vanno considerati:

la possibilità prevista dalla stessa Costituzione della delega da parte dello Stato di funzioni amministrative relative a materie rimaste di sua competenza (art. 118);

i poteri che ad esse derivano, nel campo della scuola, come riflesso di competenze più generali come, ad esempio, nell'area dell'assistenza sanitaria e della programmazione edilizia e delle possibilità di intervento nel campo del lavoro;

l'interpretazione cosiddetta "evolutive" delle norme costituzionali, che ha consentito finora l'apertura di ampi spazi di intervento e che si nota nella progressione della normativa di attuazione. Basti pensare al passaggio, nella individuazione dei contenuti delle materie da decentrare, dalla elencazione di specifiche competenze, propria dei decreti del 1972 (d.P.R. n. 3, 8 e 10), a quella « per settori organici di materie », propria dei decreti applicativi della l. n. 382, cit. (ad esempio, in materia di formazione professionale e assistenza scolastica art. 35 e 42 d.P.R. n. 616, cit.). Le stesse norme di coordinamento ove emanate, com'è nel caso della formazione professionale (legge-quadro n. 845 del 1978), hanno finito per ampliare l'area degli interventi regionali.

Di ampia portata appare, quindi, nel complesso la competenza legislativa e/o amministrativa globalmente acquisita dalle regioni a statuto

ordinario (orientamento e formazione professionale, assistenza scolastica, medicina scolastica, edilizia scolastica, educazione degli adulti, ecc.). Ma per una valutazione complessiva del cambiamento vanno inoltre considerati:

gli effetti sulle regioni a statuto speciale sia attraverso una spinta a una più ampia attuazione degli statuti stessi, sia (ove non previste da questi) con la delega ad esse delle materie assegnate alle regioni a statuto ordinario nel campo dell'istruzione;

la valorizzazione, anche nel campo della formazione, del ruolo degli enti locali, determinata dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

I poteri di tali enti locali, in particolare dei comuni, che sino ad allora avevano subito un ampliamento dei loro compiti di tipo tradizionale in occasione dell'istituzione della scuola media unica e della scuola materna statale si vanno estendendo ben al di là degli oneri relativi alla fornitura dei locali e di altri servizi, in conseguenza sia dell'affidamento ad essi delle funzioni amministrative riguardanti competenze regionali, sia, più in generale, dell'estendersi delle iniziative integrative dei tradizionali interventi dello Stato.

Si è delineata in sostanza una tendenza all'assunzione, da parte degli enti locali, di un complesso di competenze che investono la gestione della presenza scolastica nel territorio e la predisposizione di tutte le infrastrutture, anche di tipo culturale, necessarie al funzionamento delle istituzioni scolastiche, nonché il raccordo tra la scuola e la realtà socio-economica locale.

La linea partecipativa, suggerita dalle spinte proprie del post-sessantotto, s'è poi ispirata in concreto alle tradizionali suggestioni autogestionarie del corpo docente e alle istanze di valorizzazione del ruolo della famiglia proprie della tradizione cattolica, giustapposte dal Parlamento in sede di discussione di un provvedimento originariamente finalizzato a conferire al Governo la delega per lo stato giuridico del personale della scuola.

Il ruolo della partecipazione così come delineata dalla l. delega 30 luglio 1973, n. 477 e dai già citati decreti delegati del 31 maggio 1974: d.P.R. n. 416, 417, 418, 419 e 420, tende sostanzialmente a due obiettivi:

sostituire o condizionare ai diversi livelli le strutture burocratiche con la creazione di organi collegiali e rappresentativi di determinate categorie o della comunità scolastica. Tale obiettivo è stato perseguito: 1) trasformando organismi già

esistenti in termini rappresentativi (ad esempio, consiglio nazionale della pubblica istruzione e consiglio scolastico provinciale, consigli degli istituti a personalità giuridica); 2) creandoli *ex novo* (com'è avvenuto nella maggior parte delle istituzioni scolastiche per i consigli di istituto); 3) generalizzando, a livello di istituzioni scolastiche, un sistema di autonomia amministrativo-contabile;

creare a livello comprensoriale àmbiti di gestione a carattere subprovinciale — i distretti cui sono stati preposti i consigli scolastici distrettuali — con funzioni sia di ulteriore polo di decentramento nell'àmbito dell'amministrazione scolastica statale, sia di mediazione e sintesi tra poteri statali ed enti locali in materia di programmazione della presenza della scuola nel territorio.

Le innovazioni apportate da questi provvedimenti vanno peraltro al di là del discorso meramente partecipativo; va infatti considerato che essi hanno inoltre teso:

a qualificare la gestione della scuola attraverso la creazione di organismi tecnici con il compito di provvedere, da un lato, all'acquisizione costante delle informazioni e delle risultanze relative al dibattito sui problemi formativi e, dall'altro, alla gestione organizzativa e tecnica della sperimentazione e delle attività di aggiornamento dei docenti (Centro europeo dell'educazione di Frascati, Biblioteca di documentazione pedagogica di Firenze; IRRSAE);

a realizzare, come già precedentemente accennato, un ulteriore consistente decentramento di blocchi di competenze dal Ministero agli organi vecchi e nuovi dell'amministrazione scolastica periferica.

A conclusione di queste note retrospettive non possiamo non rilevare come le due linee di rinnovamento sopraindicate, quella istituzionale e quella partecipativa, siano orizzontalmente attraversate da spinte diverse; a fianco di quelle che si pongono problemi di mera democratizzazione della gestione della scuola vi sono le altre che puntano in modo più o meno palese alla destatalizzazione del sistema.

Se da un lato si accentuano le spinte delle autonomie locali ad intervenire in vario modo sui contenuti formativi, dall'altro, nonostante che attualmente la partecipazione investa solo la gestione amministrativa, vi sono non poche tendenze dirette, attraverso forme di esasperazione delle autonomie delle istituzioni scolastiche, a fare delle stesse l'espressione anche culturale

della comunità locale, o meglio della " comunità educante ".

Tutto ciò non può non contribuire a rendere ancor più confuso, attraverso speculazioni dottrinarie e interpretazioni contrastanti, lo stesso quadro giuridico, già di per sé estremamente complesso, che presiede alla gestione della scuola, caratterizzando, in termini di profonda incertezza e disarticolazione, l'azione e gli obiettivi nel complesso degli organi che tutti insieme costituiscono o dovrebbero costituire il sistema di governo della scuola.

La situazione attuale può essere in conclusione così sintetizzata:

lo Stato mantiene il controllo dell'ordinamento degli studi e la scuola mantiene il carattere di scuola nazionale. Tuttavia: *a*) l'area d'intervento del sistema scolastico risulta ridotta dalla perdita della formazione extracurricolare — educazione popolare (34), formazione professionale — e tende ad arretrare negli obiettivi e nei contenuti sotto la pressione delle regioni che puntano a circoscriverla alla formazione generale e alla formazione professionale di base; *b*) si vanno estendendo, specie nell'àmbito delle regioni a statuto speciale, forme d'intervento integrative sullo stesso ordinamento degli studi con obiettivi di valorizzazione della cultura locale. Tale tendenza, prima circoscritta a situazioni politico-culturali particolari (Valle d'Aosta, Alto Adige), assume caratteristiche e dimensioni nuove dopo l'attuazione dello statuto siciliano (art. 4 d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246); tuttavia le competenze dello Stato e per esso del Ministero della pubblica istruzione se sono sufficienti a garantire il carattere statale della scuola, non consentono più una autonoma gestione dello sviluppo del sistema scolastico, essendo stati trasferiti alle autonomie locali la gran parte degli interventi sociali (assistenza e medicina scolastica) e nuovi poteri organizzatori (edilizia, pareri sulle nuove istituzioni, ecc.) che, aggiunti alle preesistenti competenze dei comuni e delle province, costituiscono un complesso di attribuzioni fortemente condizionante; si è conseguentemente passati da un sistema monocentrico di gestione della scuola, caratterizzato dall'accentramento nell'amministrazione statale e nel suo àmbito, negli uffici centrali, della gran parte dei poteri decisionali e da una struttura organizzativa relativamente semplice (uffici centrali, provveditori agli studi, istituzioni scolastiche), ad un as-

(34) V. *supra*, nt. 12.

setto policentrico fondato sulla già evidenziata ripartizione di poteri tra amministrazione statale e autonomie locali; sull'aumento dei livelli territoriali di riferimento organizzatorio (nazionale, regionale, provinciale, comprensoriale, comunale); su un notevole incremento di organi esterni ed interni nell'ambito dell'amministrazione scolastica; su un'accresciuta complessità dei rapporti giuridici, sia tra le due aree sopraindicate, sia all'interno di ciascuna di esse.

## Sez. II. - PRINCIPI E MODELLI ORGANIZZATORI.

5. *La terminologia dell'istruzione.* — L'analisi di come si organizza il sistema scolastico italiano non può essere facilmente depurata da componenti politiche ed ideologiche. L'eco dei contrasti e delle lotte che hanno accompagnato e determinato la nascita degli istituti vigenti e l'effettuazione delle scelte organizzative relative condiziona l'interpretazione già nell'attribuzione di significato ai singoli vocaboli.

Se si supera la soglia di una illusoria sensazione di evidenza si può verificare come manchi fra gli interpreti un'intesa persino sul senso da attribuire a termini come scuola, insegnamento, istruzione, che per il solo fatto di essere alla base degli enunciati degli art. 33 e 34 cost. sono fondamentali per ogni tentativo di ricostruzione del sistema (35).

Molti termini sono usati poi in diversi enunciati normativi, o nello stesso enunciato, in maniera non univoca, in una pluralità di accezioni, alcune dell'uso ordinario, altre tecnicizzate, derivanti dalla pedagogia o dalle scienze dell'educazione. Molto più raramente i termini risultano tecnicizzarsi nell'ambito dell'uso giuridico (36).

Col termine « scuola » si indica infatti, tra l'altro:

- 1) il sistema scolastico nel suo complesso;
- 2) l'ordinamento scolastico pubblico (art. 34 comma 1 cost.);
- 3) un particolare ordine, indirizzo o grado d'istruzione (scuola materna, scuola media, scuola magistrale);
- 4) una organizzazione che produce istruzione, pubblica o privata che sia;
- 5) l'edificio nel quale giornalmente si riuniscono

(35) POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione scuola*, in *Giur. cost.*, 1961, 371.

(36) Sulla tecnicizzazione dei termini v. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da A. CICU e F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, I, t. 2, Milano, 1980, 108.

scono insegnanti e discenti per lo svolgimento delle lezioni e di ogni altra attività didattica;

6) la riunione di alunni, anche appartenenti a classi diverse, affidati ad uno stesso insegnante elementare nell'orario ordinario (art. 105 r.d. 26 aprile 1928, n. 1297, reg. generale sui servizi dell'istruzione elementare);

7) ciascuna delle classi o riunione di classi elementari rette in orario alternato (art. 105, cit.).

Solo le ultime due accezioni si caratterizzano per una stretta tecnicizzazione di tipo giuridico.

L'etimo greco del termine dà conto immediato della pluralità delle accezioni. Con *scholè* si designava anticamente il tempo libero dagli affari e dalle occupazioni, che poteva essere dedicato alle relazioni sociali ed alla cultura dello spirito, ciò che i latini definirono *otium*. Solo successivamente la parola si volse ad indicare l'istruzione impartita in forma collettiva, istituzionalizzata, il luogo o lo stesso edificio ove l'istruzione si impartiva e, inoltre, gli allievi di un maestro di cui continuavano l'insegnamento (37).

Anche per quanto riguarda il termine istruzione vi sono accezioni diverse.

Il vocabolo funge da nome dell'attività designata dal verbo istruire (è sinonimo dell'istruire), ma anche da nome del prodotto dell'attività designata dal verbo istruire, del suo risultato. L'istruzione è, anche, il risultato dell'aver istruito, la qualità, il modo di essere della persona istruita (38).

Sebbene il termine sia riferito, in genere, ad un apprendimento essenzialmente intellettuale, la sua latitudine fa sì che con esso non si escludano risultati di apprendimento diversi e lo stesso mero addestramento pratico (39).

Come attività, l'istruzione si scompone in attività di insegnamento ed in attività di apprendi-

(37) LAENG, *Lessico pedagogico*, Brescia, 1978, 266.

(38) MURA, *La scuola della Repubblica*, Roma, 1979, 110; LAENG, *op. cit.*, 215.

Osservazioni analoghe sono state fatte con riferimento al termine « amministrazione » (GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 5) e con termini che designano attività intellettuali e giuridiche quali « redazione », « registrazione », « documentazione », « vendita » (TARELLO, *op. cit.*, 39).

(39) LAENG, *loc. cit.* Secondo una terminologia convenzionalmente formulata in uno studio della commissione delle comunità europee, per « istruzione » si intende la « trasmissione deliberata, conoscitiva di informazioni e di abilità pratiche »: *Il bambino tra scuola e famiglia* (Commissione delle Comunità europee), Bruxelles, 1984, 11.

mento-studio. L'attività dei docenti, che è quella che maggior rilievo assume a livello organizzativo, si integra infatti con l'attività dei discenti, nel presupposto di un dislivello di conoscenza e formazione tra chi insegna e chi impara e con l'intento comune di colmare, più o meno in parte, tale dislivello (40).

Se l'educazione è attività intenzionalmente diretta a promuovere lo sviluppo della persona umana e la sua integrazione nella vita della società (41), non v'è dubbio che tanto l'istruzione quanto l'educazione siano, comunque si distinguano, funzioni affidate al sistema scolastico di ogni epoca.

La distinzione tra istruzione, trasmissione formale di conoscenze ed educazione è stata avvertita con nettezza nella storia dell'ordinamento scolastico italiano (42).

Certamente tale distinzione si riferisce non tanto al senso generico di educazione già evidenziato, ma al significato più circoscritto e ristretto che designa la formazione piuttosto che l'assetto informativo ed, in particolare, la formazione morale e ideologica in quanto avente propri scopi e valori fino ad un certo punto diversi dalla mera istruzione.

La distinzione concettuale esistente tra i significati dei termini « istruzione » ed « educazione » continua a riproporsi, in modo più rigoroso, nel dubbio se la scuola pubblica, dopo la Costituzione, possieda una dimensione "formativa" (educazione) o debba limitarsi alla trasmissione formale e neutrale delle conoscenze (istruzione).

Fra i sostenitori di questa seconda tesi sussiste un ulteriore contrasto (tendenzialmente irriducibile) fra chi nega per ogni scuola la funzione educativa (intesa come educazione a particolari valori) e fida nella funzione formativa della neutralità della scienza e chi nega la dimensione formativa allo Stato per riservarla alla famiglia (in

via formale) ed alla Chiesa cattolica (in via sostanziale) e ad altre organizzazioni sociali (43).

In particolare, alla scuola è sempre stato richiesto, pur in una certa varietà di forme, di concorrere con un'attività intenzionale e organizzata a produrre, in termini di istruzione-educazione, ciò di cui la società del tempo si riteneva non potesse fare a meno (piuttosto che ciò di cui l'individuo si riteneva avesse bisogno).

Può anticiparsi invece che la trasmissione dei valori morali, come di ogni altro tipo di valore, è stata ed è considerata nell'attuale ordinamento funzione estranea alla scuola per i connessi pericoli di indottrinamento.

Per dottrina s'intende un sapere stabilito e sistematico, un particolare tipo d'insegnamento. La prevalenza, nel sapere dottrinario, di processi analitici deduttivi, di formulazioni sistematiche e definizioni rigorose nonché la tendenza alla conservazione e alla tradizione ha fatto assumere al termine derivato « indottrinamento » un senso peggiorativo di acquisizione di un sapere inculcato, senza personale assimilazione e partecipazione critica (44). La distinzione dei concetti tra istruzione ed educazione non permette peraltro di desumere la separatezza, poiché l'istruzione e l'insegnamento sono fra i veicoli privilegiati dell'educazione (45).

Sono le moderne società tendenzialmente democratico-egalarie a porre un altro e diverso problema. Scontata la valenza educatrice formativa dello Stato moderno sempre portatore di propri valori, seppure prevalentemente organizzativi (sempre discutibili, come tutti i valori), ci si domanda se sia auspicabile, necessario, ineliminabile o dannoso che l'organizzazione scola-

(43) Cfr. LAPORTA, *Scuola di Stato e scuola cattolica*, in *Scuola e città*, 1981, n. 6-7, 302. In realtà, se si interroga l'ordinamento positivo si potrà rilevare, non solo dal permanere delle norme emanate in epoca fascista (sui cui v. una rassegna in PIZZI, *Individuo e Stato nell'organizzazione dell'istruzione*, Milano, 1974, 54-63), al tempo dell'educazione nazionale, ma anche da quelle emanate a seguito della Costituzione (citiamo solo l'art. 2 d.P.R. n. 417, cit.), che la contestazione del principio alla base dello Stato fascista, che riteneva suo compito inculcare una determinata serie di valori in un preciso schema formativo ai suoi cittadini, non ha significato adesione al principio liberale (molto teorico anche a suo tempo) che lo Stato o la scuola debba istruire e non educare. L'istruzione, attività distinta dall'educazione, è stata anche definita « far apprendere contenuti culturali prestabiliti »: LAPORTA, *Libertà e scuola oggi in Italia*, in *Stato e scuola oggi: l'opinione laica* (Autori vari), Napoli, 1986, 40.

(44) Cfr. LAENG, *op. cit.*, 155.

(45) Così già Santi ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1906, 364.

(40) MURA, *op. cit.*, 111.

(41) LAENG, *op. cit.*, 158. Anche per il termine educazione sussistono accezioni tecnicizzate. Ad esempio, espressioni come "educazione tecnica", "educazione fisica", "educazione musicale" sono in pratica forme eulogistiche per "istruzione tecnica", "fisica", ecc. (LAPORTA, *Le risposte del sistema scolastico*, in *Annali della pubblica istruzione*, 1985, II, 110).

(42) Il relativo Ministero è nato infatti (regie patenti 30 novembre 1847) come Ministero della pubblica istruzione. Fu denominato successivamente Ministero dell'educazione nazionale (r.d. 12 settembre 1928, n. 1661) ed all'antica denominazione tornò con r.d. 20 maggio 1944, n. 142.

stica si proponga istituzionalmente un sistema di valori da inculcare, trasmettere o proporre ai discenti.

Ed in particolare se tali valori debbano essere quelli della (più o meno stragrande) maggioranza dei cittadini, quelli delle contingenti maggioranze parlamentari o quelli più generali alla base dell'ordinamento giuridico: i valori costituzionali (46).

L'« istruzione-prodotto », come si è prima detto, è il fine dell'insegnamento. L'insegnamento è il mezzo per ottenere l'istruzione-prodotto.

Con tale termine, per certi versi sinonimo di « istruzione » e di « dottrina », si identifica sia l'atto che il contenuto dell'insegnare e si qualifica in modo particolare il momento espressivo dell'attività del docente.

Il termine si riferiva in origine all'enunciazione esterna di tale momento espressivo, ostensione ed indicazione del « segno » e della sua relazione col significato, ovvero l'« impressione » del segno stesso nella mente del discente (insignare) (47).

La centralità dell'insegnamento (e della libertà d'insegnamento stessa) nell'ordinamento sco-

(46) Una confusa rappresentazione del senso dell'indottrinamento ideologico ne fa sopprimere il sospetto per quanto riguarda la famiglia. « L'educazione quindi è essenzialmente privata e la scuola, come luogo di educazione, può educare solo in conformità ai principi della famiglia ed al volere dei genitori; ma la Costituzione ha riconosciuto anche (*sic!*) il principio della libertà d'insegnamento come libertà di manifestazione del pensiero nella scuola; è per questo che ai genitori è riconosciuto il diritto di scegliere, invece della scuola di Stato, quella privata, dove, al contrario che in quella pubblica, l'insegnante è scelto con particolari criteri da assicurare entro certi limiti che il suo indirizzo educativo ed il suo sistema di valori siano analoghi a quelli in base ai quali l'alunno è educato in famiglia »: SPINA, *Educazione e istruzione nei rapporti tra scuola e famiglia*, in *Riv. giur. scuola*, 1974, 17.

Sottolineamo qui come la famiglia con la sua educazione « spontanea » sia particolarmente funzionale alla riproduzione dei rapporti sociali dominanti, come agenzia educativa « a tempo pieno » (cfr. PAPI F., *Educazione*, Milano, 1976, 57 e HORKHEIMER H., *Teoria critica*, I, Torino, 1974, 271) e come il suo meccanismo educativo che pur sembra sottrarsi ad ogni finalizzazione « probabilmente è la condizione profonda per la vettorializzazione di modelli educativi finalizzati e di pratiche ideologiche » (PAPI, *op. cit.*, 61 s.).

La difficoltà di concepire una educazione non indottrinante e di costruire un sistema educativo tendenzialmente aperto che permette al suo interno una pluralità (aperta) di proposte educative fa spiegare l'autolimitazione dello Stato come mera delega della funzione educativa alla famiglia (ma, meglio attraverso la famiglia, alla Chiesa).

(47) LAENG, *Lessico*, cit., 207.

lastico italiano è il portato della centralità dell'insegnamento in tutto il pensiero pedagogico e la prassi didattica del passato; solo recentemente tale impostazione ha lasciato il posto ad una accentuazione della figura del discente e del correlativo aspetto dello studio-apprendimento (48).

Dell'insegnamento, che può esplicitarsi naturalmente anche al di fuori di ogni ambito scolastico, è rinvenibile una vera e propria definizione legislativa solo per quel che riguarda la funzione docente nella scuola pubblica, nel suo più importante aspetto organizzativo. L'art. 2 d.P.R. n. 417 del 1974 definisce la funzione docente « l'attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa e di impulso alla partecipazione dei giovani a tale processo ed alla formazione umana e critica della loro personalità ». In tale definizione, superato il sospetto verso l'aspetto formativo (educazione), si pone l'accento oltre che sulla componente creativa di cultura (e non meramente di trasmissione) sul ruolo non passivo del discente, nonché sulla tutela della sua libertà.

Pur ispirandosi l'insegnamento a cognizioni tecniche, di scienze e culture e qualificandosi in tal senso come attività tecnica, è da escludere che esso, come tutte le altre attività tecniche, possa contrapporsi all'attività amministrativa vera e propria sulla base del fatto che non consiste in manifestazioni di volontà o in atti amministra-

(48) LAENG, *loc. cit.*; MURA (*La scuola*, cit., 112) definisce l'apprendimento con il termine « studio » che evidenzia la non passività della situazione del discente. V. anche VALITUTTI, *Il diritto allo studio*, Roma, 1977, 17.

Si è rilevato come il discente (in genere minore) sia stato fino ad epoche recenti visto come mero oggetto del processo educativo e non come il soggetto attorno al quale il processo medesimo ruota.

Tale concezione si collegava all'altra, sostanzialmente superata solo con la riforma del diritto di famiglia (l. 19 maggio 1975, n. 151), del minore « speranza d'uomo » e non persona, cittadino in attesa di svilupparsi e maturare, che vedeva tutelati i suoi diritti solo per via indiretta (GOTTI, *La riforma e l'insegnamento religioso nella media superiore*, in *Scuola e città*, 1981, n. 3, 98. V. anche MORO A.C., *Il diritto dei minori* (relazione introduttiva al Convegno di Taranto, 23-26 maggio 1974 sul tema « I diritti del minore, la giustizia e l'esperienza educativa »), in *Il Mulino*, 1974, n. 233, 383).

Lo stesso potere educativo dei genitori si configura ormai come un 'munus' loro conferito nell'interesse dei figli e nell'interesse dello Stato a che il minore raggiunga una formazione libera, eserciti il suo diritto all'autoformazione: cfr. GUERZONI, *Poteri dei genitori, educazione religiosa e libertà religiosa del minore*, in *Città & Regione*, 1977, n. 7 (*Religione e scuola*), 164.

tivi bensì in operazioni materiali, reiterazioni di atti reali (49).

L'attività dell'insegnamento, in quanto anche tecnica, può definirsi in maniera positiva " attiva " da realizzarsi con la perizia e le regole proprie di arti e mestieri qualificati, può dunque essere controllata fino a che coincide con un'attività tecnica, finché esistono cioè dei criteri obiettivi di riscontro (50).

Poiché qualunque tipo di attività umana può formare oggetto dell'opera di un ufficio (51) e la distinzione degli uffici amministrativi dagli uffici tecnici ha mero valore descrittivo in quanto viene ad affermare che anche i secondi sono uffici (od organi) (52), non sussistono ostacoli a considerare l'attività del docente, titolare dell'ufficio, come attività dell'ufficio stesso (53).

La natura tecnica dell'organo porta ad escludere la pienezza del rapporto gerarchico anche nelle ipotesi di organi (o uffici) inseriti in un ordinamento gerarchico (54).

L'insegnamento, da quanto si è venuto osservando, non consiste in una semplice manifestazione del pensiero, attività solo indirettamente ed eventualmente finalizzata. Il fine dell'insegnamento, produrre istruzione, e in particolare il fine dell'insegnamento scolastico, produrre istruzione nella scuola, è attività intenzionale e direttamente finalizzata che ove svolta dal titolare di un ufficio (scuola pubblica) è attività dell'ufficio.

L'istituto della supplenza, generale nel pubblico impiego e tristemente noto agli operatori scolastici, dimostra che il sistema scolastico pubblico è indifferente al soggetto che fornisce l'insegnamento mentre è interessato a che l'attività dell'ufficio sia continuativa (55).

(49) È stato correttamente osservato che « una volta divenuto lo stato attivo operatore nella società e quindi una volta assunta come normale da parte della pubblica amministrazione l'attività " operativa ", appare anche sempre più difficile accettare una concezione che releghi fuori dell'attività amministrativa l'attività tecnica o che l'assuma solo sotto il profilo dei singoli atti formali nei quali si esprima »: BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967, 72.

(50) MURA, *La scuola*, cit., 160.

(51) GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., 437.

(52) GIANNINI, *op. cit.*, 223.

(53) MURA, *lc. ult. cit.*

(54) BACHELET, *op. cit.*, 80. Come meglio si vedrà oltre a proposito della libertà d'insegnamento (v. *infra*, § 7), formula organizzatoria con cui i Costituenti hanno conformato il sistema scolastico, tutto ciò che resta fuori dall'aspetto tecnico dell'insegnamento dovrebbe giacere nell'area della libertà (MURA, *op. cit.*, 178).

(55) Non trova riscontri normativi la tesi secondo cui l'insegnamento è attività necessariamente ed esclusiva-

La generalizzazione di aspetti parziali e residui di impostazioni idealistiche o spiritualistiche induce in alcuni interpreti l'erronea convinzione che possa esserci un processo educativo e, quindi, un insegnamento senza valutazione e che anzi la valutazione si sovrapponga al processo educativo per fini che le sono sempre esterni.

In realtà la valutazione, sia che riguardi la necessità di stabilire di che cosa ha bisogno colui che apprende per assimilare pienamente l'apprendimento stesso (valutazione formativa), sia che avvenga alla fine dell'apprendimento per accertare il profitto finale conseguito (valutazione sommativa), è indissolubile dal corretto svolgimento di qualsiasi processo didattico (56) e certamente è parte dell'insegnamento nella produzione dell'istruzione nella scuola pubblica o almeno è parte fondamentale della funzione docente se si vuole intendere l'insegnamento in senso stretto (57).

Se questo è stato sempre vero, le finalità attribuite al sistema scolastico dalla Costituzione, che comportano ogni sforzo affinché tutti i discenti, almeno nella scuola dell'obbligo, siano messi in condizione di raggiungere lo stesso traguardo, impongono ormai, oltre al fatto che quest'ultimo sia definito in termini obiettivi, che tali termini siano direttamente verificabili (58).

6. *Le invarianti organizzative.* — I Costituenti, nel regolare la materia dell'istruzione, hanno sostanzialmente evitato di dare direttive immediate per la riforma organizzativa del siste-

mente personale, espressione dell'individualità di chi insegna che perciò stesso agirebbe a nome suo, in maniera inimputabile alla scuola (così POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione*, cit., 381). È stato acutamente notato che se si ragionasse in termini privatistici, il rapporto tra insegnante e l'amministrazione dovrebbe considerarsi come non fondato sull'*intuitus personae* e la prestazione come perfettamente fungibile (MURA, *op. cit.*, 193).

(56) LAENG, *Lessico pedagogico*, cit., 295.

(57) È naturalmente la valutazione sommativa che assolve più spesso a compiti " fiscali " di accertamento, ai fini, comunque, socialmente rilevanti e che può avere funzioni spesso di per sé non educative.

Si deve a POTOTSCHNIG (*op. cit.*, 748) la rilevazione dell'importanza della valutazione sommativa giuridicamente formalizzata come causa della formulazione dei programmi di insegnamento.

(58) La verifica ha il compito di « consentire aggiustamenti e ristrutturazioni continue dei piani d'insegnamento, apprendimento che assicurano ad essi in situazioni collettive il soddisfacimento delle esigenze di individualizzazione del sostegno didattico »: VERTECCHI B., *La verifica del prodotto scolastico*, in VISALBERGHI, MARAGLIANO e VERTECCHI, *Pedagogia e scienze dell'educazione*, Milano, 1978, 189.

ma scolastico ed è da desumere, sulla base degli interventi e delle discussioni alla Costituente, che vi fosse un generale e complessivo consenso sui moduli organizzativi, i contenuti e i metodi del sistema al tempo vigente (59).

L'istruzione pubblica continuò ad essere prodotta in forma amministrativa ed a costituire un corpo unitario seppur articolato, da gestire con uniformità onde raggiungere risultati tendenzialmente uguali nelle diverse parti del Paese (60).

L'adozione del modello a diritto amministrativo nell'organizzazione dell'istruzione pubblica ne ha enfatizzato alcune caratteristiche congruenti con la dimensione autoritativa. Tali caratteristiche, preesistenti e radicate all'entrata in vigore della Costituzione, non sono state da questa innovate quanto, piuttosto, in gran parte presupposte.

Le principali invarianti dell'organizzazione del sistema scolastico italiano riguardano:

1) la disciplina positiva dell'attività di produzione dell'istruzione quale pubblica funzione e l'inquadramento dei docenti quali pubblici ufficiali;

2) la disciplina della posizione giuridica dei discenti, soggetti sottoposti al potere degli organi dell'amministrazione e destinatari di provvedimenti autoritativi;

3) la caratterizzazione delle istituzioni pubbliche in cui viene impartita l'istruzione (scuole) quali organi dello Stato, cioè uffici con rilevanza esterna;

4) la formalizzazione dell'istruzione-prodotto in titoli di studio aventi "valore legale" (e natura di provvedimento amministrativo attributivo di un particolare *status*) e la corrispondente caratterizzazione dei titoli di studio rilasciati dagli istituti privati come privi di valore legale in assenza di specifico provvedimento di concessione da parte dell'autorità statale;

(59) MURA, *op. cit.*, 33. La credenza relativa all'indifferenza del sistema organizzativo agli obiettivi che dall'esterno gli si pongono era ancora abbastanza diffusa.

(60) I motivi di tale scelta organizzativa sono antichi. Fino al 1700 in tutta l'Europa continentale l'organizzazione della scuola era appannaggio della Chiesa. Nel sostituirsi o nell'affiancarsi alla Chiesa, gli Stati, sul piano dell'organizzazione didattica, recepirono sostanzialmente le sue acquisizioni, mentre utilizzarono per la struttura della gestione quegli strumenti giuridici che in quello stesso periodo si andavano precisando e che avrebbero attribuito al nostro Paese e a quelli dell'Europa continentale la fisionomia di Stato amministrativo o Stato ad atto amministrativo (NOVARESE, *Il modello organizzativo dell'istruzione*, in *Gestione scuola*, 1985, n. 1, 21).

5) l'istituto dell'esame di Stato, garanzia del livello dell'istruzione nella scuola pubblica come nella scuola privata e del trattamento paritario da riservare a quest'ultima.

1) La natura dell'attività di produzione dell'istruzione. L'individuazione della natura giuridica dell'attività posta in essere dallo Stato al fine di produrre istruzione è problema la cui risoluzione tecnica è stata a lungo complicata da preoccupazioni metagiuridiche e da pregiudizi teorici non ancora totalmente superati.

Incertezze di classificazione si sono sempre riscontrate sulla riferibilità di tale attività alle nozioni di pubblica funzione o di pubblico servizio, categorie, peraltro, nient'affatto pacifiche e dai contorni ben poco nitidi, individuate a fini penalistici, onde attribuire al pubblico ufficiale una tutela penale più ampia e configurare come più gravi fattispecie criminose gli illeciti penali da esso compiuti.

Le attività degli uffici delle amministrazioni pubbliche sono, in realtà, di principio e in via generale, funzioni, in quanto tali sono le attività svolte nell'interesse generale o nell'interesse altrui (61) e, d'altro canto, sono pubbliche in relazione al soggetto (62); ma la locuzione « funzione pubblica » isola un concetto più ristretto, una accezione "enfatica" che adombra il riferimento alla diretta manifestazione dell'autorità, anzi, addirittura della "sovranità" dello Stato, in materia di spettanza esclusiva dei pubblici poteri in quanto necessaria per l'esistenza della collettività.

La nozione di servizio pubblico è nata invece, con carattere residuale rispetto a quella di funzione pubblica, a spiegare e classificare l'assunzione da parte dei pubblici poteri di talune attività che si reputavano di interesse pubblico anche se non necessarie per l'esistenza della collettività, "attività facoltative", come si definivano e cioè, come più precisamente si individuano ora, le attività suppletive di settori carenziali, le attività eccedenti la dimensione privata, le attività di riequilibrio economico sociale (63).

L'apporto della giurisprudenza in materia si caratterizza per pronunce del giudice penale coerenti ad esigenze empiriche connesse più alla *ratio* dell'art. 357 c.p. che a tematiche di diritto amministrativo e « finisce con l'aver rilievo più ai fini attinenti alle persone che alle attività in quanto tali » (64).

(61) GIANNINI, *op. cit.*, 440.

(62) GIANNINI, *op. cit.*, 449.

(63) GIANNINI, *op. cit.*, 453.

(64) GIANNINI, *op. cit.*, 448.

Peraltro, per individuare una pubblica funzione, tra i criteri ritenuti necessari e sufficienti (65) primeggiano il perseguimento di fini che sono essenziali per lo Stato (66), l'esercizio di funzioni autoritative (67) e della potestà certificatoria (68), nonché il soddisfacimento in modo diretto dei bisogni della collettività (69).

L'insieme dei surrichiamati criteri identificativi delle attività del pubblico funzionario, come degli altri isolati dalla giurisprudenza, è scarsamente sistematizzabile, ma, in ogni caso, concreta una serie di criteri meramente giuridici, come tali non utili a spiegare, sostanzialmente, quali attività, per loro natura, debbono ricomprendersi tra le pubbliche funzioni (70).

Nel nostro ordinamento giuridico, ma potrebbe dirsi in gran parte di quelli studiati, l'individuazione delle attività necessarie per l'esistenza della collettività è rimessa alla valutazione del legislatore, che d'altro canto non è neanche limitato dall'indispensabilità dell'assunzione di particolari modelli organizzatori in presenza di attività da svolgere in settori vitali per la collettività ed utilizza persino modelli diversi per la stessa materia (71).

È stato inoltre correttamente osservato che la distinzione tra fini essenziali e accessori può essere condotta, con risultati, solo sul piano del giudizio politico, poiché, nell'ambito delle attività di cui l'ordinamento fa carico allo Stato come compito indeclinabile (e da cui lo Stato non può esimersi), non ha alcun senso (72).

Sul piano storico si rileva come già un Ministro della pubblica istruzione del secolo scorso,

(65) Solo talvolta alcuni dei criteri sono richiamati congiuntamente: Cass. 23 marzo 1964, in *Giust. pen.*, 1964, II, 513.

(66) Fra questi è pertinente ricordare la ricerca scientifica e l'attività didattica a mezzo delle università (Cass. 10 marzo 1965, in *Giust. pen.*, 1965, II, 685, m. 853) e la formazione professionale dei lavoratori (Cass. 6 ottobre 1964, *ivi*, 788, m. 971).

(67) Cass. 7 dicembre 1964, in *Giust. pen.*, 1965, II, 375, m. 523.

(68) Cass. 30 giugno 1965, in *Giust. pen.*, 1965, II, 945, m. 1242.

(69) Cass. 9 marzo 1962, in *Giust. pen.*, 1963, II, 197.

(70) Ed infatti « esistono attività le quali, pur non avendo carattere di spettanza necessaria ad un pubblico potere, sono tuttavia sostanzialmente necessarie per una collettività »: GIANNINI, *op. cit.*, 452.

(71) GUARINO, *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nell'organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, 3.

(72) POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione*, cit., 407.

Francesco De Sanctis, considerasse l'istruzione tra i fini essenziali dello Stato (73).

Da allora l'assetto dello Stato pluriclasse, che ha modificato molti giudizi politici circa il carattere dell'essenzialità di una serie di attività dello Stato, non può che aver confermato l'opinione del De Sanctis.

In realtà, la tesi secondo cui l'istruzione sarebbe un pubblico servizio contrasta con la qualità di pubblici funzionari riconosciuta agli insegnanti almeno per parte dell'attività complessivamente esercitata e si fonda su alcuni caratteri dell'insegnamento, che certo è attività per larga parte (con esclusione cioè della componente della valutazione) non autoritativa, ma attività tecnica, materiale, e si fonda altresì su una malintesa necessità di spiegare la contemporanea presenza di scuole pubbliche e private nel sistema scolastico (74).

Solo privilegiando indebitamente il momento del 'consumo' dell'istruzione da parte dell'"utenza" ed operando all'interno della complessa ed organica attività di produzione dell'istruzione una ingiustificata distinzione fra ciò che è da imputare allo Stato e ciò che invece atterrebbe alla persona dell'insegnante, si può arrivare a negare il carattere di funzione pubblica (in senso enfatico) all'istruzione pubblica (75).

Non appare invece possibile condurre un di-

(73) « L'istruzione obbligatoria è fondata sopra un principio diverso, che costituisce la sua legittimità giuridica. E il principio è questo. L'istruzione elementare è innanzi tutto una questione d'ordine pubblico, è una questione d'interesse pubblico come l'amministrazione della giustizia, come la guerra, come la marina, come tutti i servizi pubblici è qualcosa che non interessa la famiglia solamente, ma interessa tutti ». DE SANCTIS, *Discorso alla Camera del 23 gennaio 1874*, in *Scritti e discorsi sulla educazione*, Firenze, 1967, 144 s.

(74) V. la concezione che scorge nella istruzione un servizio pubblico realizzato attraverso un ordinamento settoriale con pluralità di soggetti pubblici e privati: PASINI, *L'istruzione quale pubblico servizio e le università non statali*, in *Riv. giur. scuola*, 1973, 603. La tesi per cui il carattere dell'autoritarierietà accedrebbe nell'istruzione soltanto al momento accertativo dei risultati (la valutazione), come si è visto, interno all'attività di insegnamento, e del rilascio dei titoli, è intanto da contestare sulla base del diritto positivo, poiché l'uso dei poteri di diritto pubblico viene ad accompagnare tutte le fasi dell'attività (PIZZI, *Individuo e Stato*, cit., 40), in particolare basti far riferimento alla posizione degli studenti all'interno della scuola pubblica ed al sistema delle sanzioni disciplinari che li riguarda, su cui v. *infra*, nt. 86 e 87. È ritenuto peraltro che basta un minimo di potestà autoritativa per far ascrivere l'attività tra quelle di spettanza necessaria di pubblici poteri. Cfr. GIANNINI, *lc. ult. cit.*

(75) POTOTSCHNIG, *op. cit.*, 380.

scorso unitario sull'aspetto pubblico e quello privato del sistema scolastico, sussistendo differenze troppo rilevanti, dal punto di vista giuridico e organizzativo, tra le due attività.

La qualifica dell'insegnamento come attività tecnica non può condurre certamente ad una contrapposizione di essa, come di ogni attività tecnica, all'attività amministrativa per il solo fatto che essa non consiste in manifestazioni di volontà o in atti amministrativi bensì in operazioni materiali, reiterazioni di atti reali. Si è già osservato che, una volta divenuto lo Stato attivo operatore nella società, con assunzione "normale" da parte della pubblica amministrazione dell'attività operativa, appare sempre più inconcepibile accettare una tesi che releghi fuori dell'attività amministrativa l'attività tecnica o che l'assuma solo sotto il profilo dei singoli atti formali nei quali si esprime (76).

Certamente, funzioni quali quella dell'istruzione comportano l'ingresso nell'amministrazione pubblica di scienze, tecniche e culture che non si assoggettano ad essere regolate con gli stessi meccanismi dell'attività amministrativa di natura strettamente "burocratica", ma questo è fenomeno comune anche ad altri settori (77).

Non può non rilevarsi come dietro il riconoscimento dei caratteri di funzione pubblica all'attività dell'istruzione statale vi siano delle interpretazioni del ruolo dello Stato che differiscono da quelle alla base dell'opinione avversa. È necessario però tenere distinti, finché è possibile, il piano delle valutazioni politiche da quello delle interpretazioni dell'ordinamento positivo, altrimenti si rischia di porre un giudizio sull'adeguatezza del sistema scolastico, quale ora si presenta, come un *a priori* che si ritrova natural-

mente identico a sé stesso al termine dello sforzo esegetico.

Sono tre i presupposti di questa impostazione: l'assoluta omogeneità dell'insegnamento comunque svolto, sia nell'ambito della scuola pubblica che nella privata; l'inopportunità per la scuola pubblica di conformarsi ad una dimensione formativa; la svalutazione dell'importanza del momento della libertà del singolo docente a favore della libertà delle organizzazioni non statali in cui si incardina. Si giunge così a ritenere identiche le posizioni dei docenti della scuola pubblica e della scuola privata (come quelle di autisti che possono guidare un mezzo pubblico o un mezzo privato), a qualificare l'istruzione pubblico servizio, a dedurre la preminenza dell'insegnamento non statale, che sarebbe libero in quanto organizzazione, su quello pubblico, autolimitantesi, che garantisce la libertà dei singoli docenti, ribaltando il rapporto esistente.

Di qui la censura contro gli aspetti "pervicacemente" diversi, non inquadrabili nello schema dei presupposti di riferimento e gli ulteriori corollari che tendono a ribaltare la scelta dei Costituenti di una scuola statale di tutti, luogo di confronto e di libertà, garantita dall'esterno dall'esistenza del diritto di istituire scuole anche confessionali o comunque indottrinanti, proponendo un sistema di scuole di parte, finanziate dallo Stato, teatro di confronto fra organizzazioni, diversamente disseminate sul territorio nazionale e diversamente orientate politicamente, culturalmente e ideologicamente (78).

Di qui la negazione del carattere di pubblica funzione che descrive invece, con aderenza all'ordinamento positivo, la materia giuridica dell'attività di produzione di istruzione nella scuola pubblica. Quest'ultima tende a fini essenziali, almeno per lo Stato moderno e certamente per il nostro Stato, alla luce dei compiti assegnati dalla Costituzione in tema: si svolge con modelli organizzativi di diritto pubblico e prevede poteri autoritativi, è di pertinenza esclusiva dello Stato, per dettato costituzionale, ma ancor più per necessità logica, poiché solo lo Stato può garantire una rete di scuole che si snodi per tutto il territorio nazionale animate da docenti liberi dai

(78) Tale impostazione è stata qualificata "pluralità di monismi" e "contrapposizione di sette separate": LARICCIA, *Istruzione pubblica e istruzione privata nella Costituzione italiana. I principi. La realtà, in Stato e scuola oggi*, cit., 54.

(76) BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, cit., 72.

(77) Nel settore della sanità infatti le leggi e le altre norme dell'ordinamento intervengono a determinare le modalità di esplicazione del servizio dei dipendenti (orari, turni di servizio, ecc.), ma non a definire i contenuti delle prestazioni che sono dettati dalla scienza medica. Non potendo sussistere, per motivi diversi nel campo dell'istruzione e in quello della sanità, regole di contenuto, l'amministrazione pubblica burocratica si limita a predisporre l'ambiente per lo svolgimento delle attività e per il conseguimento del risultato, cioè fornisce ed organizza un'attività strumentale a quella formale tecnica. Sul tradizionale orientamento della dottrina amministrativa a considerare l'istruzione quale funzione pubblica v. PASINI, *op. cit.*, 601. V. per tutti SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*<sup>13</sup>, I, Napoli, 1982, 925.

condizionamenti dei responsabili della gestione della scuola (79).

2) La posizione giuridica dei discenti. Gli atti relativi all'ammissione, alla carriera e alla disciplina dei discenti sono adottati in regime di diritto amministrativo e sono veri e propri provvedimenti pur se non tutti incidenti sullo stato giuridico del discente (80).

Com'è noto, in diritto pubblico, per il carattere strettamente personale dell'esercizio delle facoltà e potestà inerenti alle diverse posizioni soggettive, solo di rado viene riconosciuta la capacità giuridica a soggetti che non siano capaci di agire in ordine ai singoli diritti e doveri (81).

Il concetto di capacità è peraltro, per sua essenza, relativo e ciò è particolarmente accentuato nel campo del diritto pubblico; l'età scolastica rende i minori capaci in ordine ai doveri e agli oneri inerenti al rapporto scolastico che è stato instaurato a loro beneficio da chi ne abbia la potestà, ed in ordine alla soggezione ai poteri dell'autorità scolastica che riguardano la loro posizione (carriera e disciplina) nella scuola. Lo stesso vale per la partecipazione ad assemblee studentesche e agli organi collegiali (82).

(79) « L'anomalo mercato dell'istruzione [...] registra una presenza necessitata dello Stato e una presenza possibile (e quindi eventuale) dei privati che in esso hanno libero gioco: e sarebbe davvero strano che lo Stato sostenesse finanziariamente un'attività di privati che — sia pure per dettato costituzionale — è in concorrenza con una sua attività istituzionale »: D'AURIA, *Scuola paritaria e oneri per lo Stato nella disciplina costituzionale*, in *Gestione scuola*, 1984, n. 12, I, 37.

(80) SANDULLI, *op. cit.*, 10<sup>a</sup> ed., 1969, 625; PIZZI, *op. cit.*, 82.

(81) SANDULLI, *op. cit.*<sup>13</sup>, 504.

(82) SANDULLI, *op. cit.*<sup>13</sup>, 507. Al fine di spiegare la posizione di assoggettamento del discente sono state proposte le nozioni di supremazia speciale e di ordinamento particolare (su cui v. PIZZI, *op. cit.*, 95-99), più semplicemente — a parte il giudizio sull'attualità ed utilità di tali nozioni — basta a darne atto l'esatta collocazione dell'organizzazione predisposta alla produzione dell'istruzione nell'ambito della funzione amministrativa, circostanza che spiega anche in termini organizzativi la ragione per cui può venir riservata agli organi amministrativi una posizione di preminenza nei confronti di altri soggetti nella cui sfera viene ad incidere l'esecuzione della loro attività (potestà) (*ivi*, p. 100). Cfr. OTTAVIANO, *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 828 ss. La finalità del potere disciplinare delle autorità scolastiche sugli alunni, l'età dei soggetti che vi sono sottoposti, la specificità delle istituzioni scolastiche impediscono che il potere stesso possa essere assimilato al potere disciplinare dei superiori gerarchici nei confronti dei pubblici impiegati e, quindi, l'estensione nei suoi confronti delle regole di quest'ultimo (Cons. St., sez. IV, 14 luglio 1981, n. 420, in *Cons. St.*, 1981, I, 869). Così anche la sospensione cautelare degli studenti si differenzia dalla sospensione cautelare degli impiegati

La problematica della posizione giuridica del discente nella scuola pubblica — utilizziamo "posizione giuridica" come concetto comprensivo di più figure e quindi anche di funzioni di assoggettamento (83) — ruota attorno al diritto dello stesso, oltre che allo sviluppo psicofisico ed all'educazione che trova sanzione costituzionale negli art. 2, 3, 30, 31, 33, 34 cost., ad un trattamento differenziato, di favore, nella sua condizione di cittadino "in formazione" (84).

La scuola è uno dei luoghi deputati in cui devono superare progressivamente i limiti dell'età e dell'imaturità culturale e sociale con l'acquisizione pratica della capacità di esercitare quei diritti fondamentali che sono riconosciuti al minore come al cittadino adulto. Il limite della capacità naturale, per l'esercizio dei diritti fondamentali, deve essere correttamente inteso con riferimento alla finalità dell'istituzione scolastica.

L'incapacità legale di agire può infatti non corrispondere, e di fatto non corrisponde, ad una effettiva incapacità di intendere e di volere, di rendersi conto, in particolare, delle conseguenze giuridiche dei propri atti. La capacità naturale cresce con l'età e l'educazione: da un minimo, già presente all'accesso del discente nella scuola elementare, ad un massimo alle soglie della maggiore età, pressoché corrispondente, se non del tutto corrispondente, a quella di un maggiorenne. Non è possibile quindi fissare un limite minimo d'età per l'esercizio, nell'organizzazione della scuola, dei diritti fondamentali, al cui esercizio la scuola deve educare. Il limite andrà accertato in concreto, rispetto all'età e alle esperienze anche scolastiche già assorbite (85).

L'esercizio del potere, anche disciplinare, da

statali tanto da far ritenere impossibile il ricorso all'applicazione per analogia delle norme a quest'ultima relative (Cons. St., sez. II, 14 giugno 1978, n. 452/78, *ivi*, 1980, 801).

(83) Cfr. OFFIDANI, *Contributo alla teoria della posizione giuridica*, Torino, 1952, 43 ss.

(84) BESSONE, MARTINELLI e SANSÀ, *Per una ricerca sul "diritto minorile": rilievi di metodo*, in *Giur. merito*, 1975, IV, 249.

(85) STANZIONE, *Capacità e minore età nella problematica della persona umana*, Camerino, 1976, 372; POGGI, *Patria potestà e autonomia del minore*, in *Giur. it.*, 1974, I, 2, 340; LAVAGNA, *Capacità di diritto pubblico*, in questa *Enciclopedia*, VI, 97. Correttamente è stato rilevato che « ... è evidente che anche un minore degli anni 14 potrà dirsi in linea di principio (salva la specifica dimostrazione del contrario) facoltizzato ad esercitare le varie libertà costituzionali e potrà perciò essere considerato in linea di principio "titolare" di esse nel senso più pieno »: PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, 131.

parte della pubblica amministrazione, resta naturalmente limitato, nella scuola, dalle stesse peculiari finalità da perseguire non giustificandosi, specie alla luce delle pertinenti norme costituzionali, la sussistenza, a garanzia della realizzazione delle finalità dell'istruzione-educazione, di strumenti a tale finalità incongrui.

Il nuovo ordinamento costituzionale, stabilendo una nuova dimensione tra autorità e libertà all'interno delle istituzioni, ha avuto influenza diretta sulla normativa preesistente. Tale circostanza non è stata finora rilevata con sufficiente chiarezza e non se ne sono tratte nell'ambito del sistema scolastico le necessarie conseguenze con riguardo agli studenti, in particolare agli studenti minori.

È necessario sottolineare come non può non esserne stata interessata la latitudine degli enunciati normativi di cui all'art. 20 r.d. 4 maggio 1925, n. 653, che regolano la materia degli illeciti disciplinari degli alunni negli istituti di istruzione media inferiore e superiore, in maniera più conforme ad uno Stato autoritario che ad uno democratico (l'art. 7 d.P.R. n. 416 del 1974 non ha sostanzialmente toccato la struttura del vecchio codice disciplinare limitandosi a istituire il consiglio di disciplina degli allievi poi sostituito, ai sensi dell'art. 6 l. 11 ottobre 1977, n. 748, dal consiglio di classe e dalla giunta esecutiva, in base alla gravità della mancanza) (86).

Il procedimento disciplinare dovrebbe co-

(86) Nel merito alcune osservazioni vanno fatte.

Alla luce del sistema scolastico voluto dalla Costituzione è inammissibile un'interpretazione letterale che consideri le offese al decoro personale, alle istituzioni, alla religione qualcosa di diverso e più ampio delle corrispondenti più rigorose e ristrette fattispecie previste dal codice penale.

L'insegnante non ha diritto a maggiore considerazione di quella che gli spetta quale pubblico ufficiale (quando è formalmente tale) in caso di "oltraggio" (termine ben più preciso di "offesa") come pure, a parte il reato di vilipendio, positivamente previsto dal nostro ordinamento, non è possibile configurare il riferimento alla religione in guisa di illecito disciplinare analogo a reato d'opinione. Anche per quanto riguarda le "istituzioni" non è possibile un'applicazione più estesa dei casi che ricadono sotto la legge penale (art. 342 c.p.).

In ogni caso le ipotesi perseguibili non possono essere che quelle estranee alla vera e propria manifestazione della libertà di pensiero: DE CARLI, *Costituzione e potere disciplinare sugli studenti*, Milano, 1973, 48.

Perfino per quanto riguarda il rapporto di pubblico impiego è illegittimo il provvedimento disciplinare irrogato in relazione all'esercizio di una mera facoltà di critica, in quanto l'esercizio di tale facoltà non implica il venir meno ai doveri d'ufficio (TAR Lazio, sez. III, 7 agosto 1984, n. 402, in *I TAR*, 1984, I, 2509).

munque essere assistito da garanzie: la contestazione d'addebito, l'instaurazione del contraddittorio, la motivazione del procedimento, la pubblicità del procedimento (87).

3) La natura di organo degli istituti che producono istruzione. La caratterizzazione delle scuole quali "organi" dello Stato è ormai dato acquisito della giurisprudenza (88).

La passata classificazione delle scuole di Stato tra gli "istituti pubblici" (89) non sembra racchiudere utili contenuti (90).

La genericità del termine e del concetto derivava dalla difficoltà di definire le scuole *tout*

(87) DE CARLI, *op. cit.*, 52. In materia ha apportato dei temperamenti, fungendo quale fonte *extra ordinem* dell'ordinamento scolastico, la circ. ministeriale 20 settembre 1971, n. 001. Con tale atto normativo si è "chiarito" che, almeno per le punizioni più gravi, le deliberazioni assunte dagli organi collegiali debbano essere precedute dalle giustificazioni anche scritte degli allievi rispetto ai quali si è iniziato il procedimento disciplinare, e che gli stessi hanno facoltà di "produrre prove e testimonianze" a loro favorevoli (CALVERI, *Le punizioni disciplinari degli allievi*, in *Gestione scuola*, 1984, n. 5, 31). A garanzia di una attenta valutazione da parte degli organi decidenti il procedimento disciplinare deve constare di almeno due distinte riunioni (tenute in due giorni diversi), la prima al termine della fase istruttoria testimoniale ove deve definirsi la proposta punizione, la seconda in cui deve essere assunta la deliberazione. Ha ritenuto che l'adozione di un provvedimento disciplinare tra la lett. *d* e la lett. *i* dell'art. 19 r.d. n. 653 del 1925 non emesso in due successive riunioni distinte sia illegittima per eccesso di potere il TAR Calabria, sez. Reggio Calabria, 11 giugno 1980, n. 92, in *I TAR*, 1980, 3368. Il Consiglio di Stato ha invece ritenuto, in contrasto con tale orientamento, di escludere il carattere di necessità di una fase istruttoria-testimoniale, come pure la vigenza del principio del contraddittorio (Cons. St., sez. VI, 14 luglio 1981, n. 420, in *Cons. St.*, 1981, I, 869). Ancora una circolare (circ. ministeriale 12 giugno 1970, n. 104) ha "chiarito" che anche in presenza della sanzione indicata al punto *e* (l'esclusione dalla promozione senza esami e dalla prima sessione d'esami), dopo l'entrata in vigore della l. 5 aprile 1969, n. 119, agli allievi che frequentano le classi terminali di scuole secondarie e artistiche di primo e secondo grado, deve comunque procedersi allo scrutinio finale ed alla deliberazione motivata di ammissione all'esame. Sulla materia CALVERI, *Il sistema delle punizioni disciplinari nel diritto scolastico*, Roma, 1985.

(88) Cfr. TAR Emilia-Romagna 24 giugno 1976, n. 415, in *I TAR*, 1976, I, 2945; TAR Piemonte 18 ottobre 1977, n. 494, *ivi*, 1977, I, 3724; C. conti, sez. controllo Stato, 23 novembre 1978, n. 915, in *Cons. St.*, 1979, II, 543; Cass., sez. III, 10 febbraio 1981, n. 826.

(89) ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, 1952, 393 e 402; DANIELE, *Legislazione scolastica italiana*, I, Milano, 1963, 15, 45-47; CANSACCHI, *Istituzioni di diritto pubblico e di legislazione scolastica*, Torino, 1962, 225.

(90) « Istituto pubblico » secondo FLORIO (*Alcune osservazioni sulla natura giuridica degli istituti di istruzione e di educazione*, in *Riv. giur. scuola*, 1968, 351) non è un *nomen iuris*.

*court* 'enti pubblici' e dalla ritenuta impossibilità di definirle organi dello Stato in quanto non avrebbero « lo scopo di far valere o agire il soggetto o la collettività cui appartengono » (91).

Quest'ultima tesi si basava sulla contrapposizione tra la cosiddetta attività tecnica o materiale e l'attività giuridica della pubblica amministrazione. La prima, non consistendo in manifestazioni di volontà e non estrinsecandosi in atti amministrativi ma in operazioni materiali, verrebbe attribuita agli agenti dell'amministrazione e non anche all'amministrazione (92).

Quanto già osservato a proposito dell'attività tecnica (v. *supra*, in questo stesso paragrafo) spiega ampiamente l'attuale classificazione che tiene peraltro conto anche della non scorponibilità del momento valutativo dal resto dell'attività di insegnamento del docente; momento didattico e momento valutativo (quest'ultimo certamente 'attività giuridica'), seppur possono astrattamente distinguersi, costituiscono la sostanza inscindibile, complessa ed organica della funzione esercitata dall'insegnante: la funzione docente (93).

4) Il valore legale dei titoli di studio. Il prodotto istruzione è formalizzato in titoli di studio, provvedimenti amministrativi tipici e nominati, adottati a conclusione di uno specifico procedimento amministrativo e attributivi di una particolare qualificazione giuridica ai soggetti cui vengono conferiti.

L'espressione « valore legale » con cui si caratterizza il titolo di studio rilasciato dalla scuola pubblica deriva in buona sostanza proprio dall'applicazione, all'atto concretante il titolo, dei principi propri della generalità dei provvedimenti amministrativi, come effetto del modello

(91) Santi ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1937, 103. I pubblici istituti così sarebbero « istituzioni enti stabili e permanenti nei quali si riducono ad unità un complesso di elementi svariati: persone, cose, scopi che talvolta sono destinati a servizio e godimento di un organo o più organi, mentre altre volte sono destinati al pubblico che vi è ammesso ». Solo quegli elementi della scuola/pubblico istituto che ne costituivano il governo potevano considerarsi organi, in quanto giudicavano negli esami, mantenevano la disciplina, ecc. (ID., *loc. cit.*).

(92) MURA, *La scuola*, cit., 159; POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione*, cit., 381; ZANOBINI (*op. cit.*, V, 159 e I, 136) peraltro, pur continuando a definire le scuole statali « pubblici istituti » riteneva che, se prive di personalità giuridica, fossero organi, nella considerazione che anche l'attività tecnica che vi si svolge sia riferibile allo Stato.

(93) *Contra* NIGRO, *Libertà della scuola e « università » private*, in *Foro amm.*, 1958, I, 130; SANDULLI, *Manuale*, cit., 12ª ed., 1977, 535.

di organizzazione della scuola italiana che, come si è già rilevato, può definirsi « a diritto amministrativo » (94).

Il senso dell'espressione « valore legale », effetto del carattere provvedimentale dei titoli, si collega al formale giudizio di rispondenza, da parte del docente pubblico ufficiale, dell'istruzione-prodotto ad un prestabilito schema normativamente predelineato. In giurisprudenza si ritiene che il titolo-provvedimento non abbia natura di semplice accertamento dei livelli culturali e scientifici che presuppone, ma atto di accertamento costitutivo dello *status* che da esso consegue (95).

(94) NOVARESE, *Il valore legale dei titoli di studio: rassegna di giurisprudenza*, in *Rassegna amministrativa della scuola*, 1984, n. 4, p. 17.

(95) Trib. Milano 14 ottobre 1968, n. 5190, in *Riv. giur. scuola*, 1970, 428; App. Caltanissetta 28 novembre 1957, in *Giust. pen.*, 1958, II, 717; Cons. St., sez. VI, 21 maggio 1958, n. 377, in *Foro amm.*, 1958, 322. Sull'inconsistenza della categoria degli accertamenti costitutivi v. però GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., II, 1017.

Certamente, secondo la giurisprudenza i titoli di studio vanno comprovati con certificazioni rilasciate dalle competenti autorità scolastiche e non già con atti notori (Cons. St., ad. gen., 22 novembre 1952, n. 429, in *Rassegna dell'istruzione media*, 1957, 236).

Il Consiglio di Stato ha chiarito come per la documentazione dei titoli di studio non sia valida l'esibizione di un atto notorio. Ove il titolo originale sia andato distrutto o smarrito, l'interessato dovrà richiedere il duplicato del titolo stesso o il rilascio di un certificato che tenga luogo del diploma con l'osservanza del procedimento prescritto dalle disposizioni che regolano la materia (cfr. per gli studenti di istituti medi l'art. 99 r.d. n. 653, cit.).

Il titolo è rilasciato dall'amministrazione sulla base dei documenti di cui è in possesso o degli accertamenti all'uopo compiuti e, in caso di rifiuto, spetterà all'interessato che affermi di aver conseguito il titolo l'onere della relativa prova.

Peraltro non è contestabile la validità di un titolo di studio che non sia stato impugnato nei termini che decorrono dalla data di pubblicazione dell'esito degli esami nell'albo dell'istituto (Cons. St., ad. gen., 12 gennaio 1956, n. 3, in *Cons. St.*, 1958, I, 332). È dubbio se la validità di un titolo di studio possa essere contestata solo nei termini decorrenti dalla data di pubblicazione degli esami o di emanazione del titolo, o invece in ogni tempo in sede di impugnativa della procedura in cui il titolo sia fatto valere. La logica del consolidamento dell'atto amministrativo e la considerazione che i termini decorrono dalla data di conoscenza o di pubblicazione, e non da quella in cui è sorto l'interesse all'impugnativa, fanno propendere per la prima tesi.

La giurisprudenza ha chiarito inoltre che gli atti del consiglio di classe e quelli delle commissioni esaminatrici nelle scuole medie, i quali fanno parte della categoria delle cosiddette valutazioni, non sono altro che l'espressione di un giudizio, frutto di un apprezzamento discrezionale di carattere tecnico (didattico) sulla preparazione e cultura degli alunni; in quanto tali essi non sono sindacabili nel merito, ma non sfuggono al sindacato di legittimità.

In pratica l'espressione « valore legale » si compendia nelle seguenti caratteristiche: *a*) nessuno può disconoscere lo *status* attribuito e la stessa amministrazione che lo ha conferito non può non tenerne conto anche se il titolo, per avventura, risultasse illegittimamente attribuito, a meno di formale annullamento che — si ricorda — è possibile solo in presenza di interesse pubblico o a seguito di pronuncia giurisdizionale o amministrativa; *b*) l'interessato che si ritenga leso dall'emanazione del titolo può impugnarlo nei correnti termini di decadenza della giustizia amministrativa; *c*) i privati possono rilasciare titoli di studio con valore legale solo dopo il conferimento del relativo potere da parte dell'amministrazione, mediante specifico provvedimento di concessione (di concessione si tratta poiché con esso l'amministrazione attribuisce poteri propri) ed i titoli rilasciati da istituzioni straniere, per aver valore legale in Italia, devono essere "riconosciuti", sempre dall'amministrazione; *d*) chi usa indebitamente un titolo di studio (perché non lo possiede o ne possiede di quelli senza valore legale) commette reato (96).

5) L'esame di Stato. Il principio costituzionale del diritto all'istruzione non può non collegarsi all'effettiva garanzia della sostanza dell'acquisizione dell'istruzione stessa, sia nella scuola pubblica che nella scuola privata cui si concede di rilasciare titoli di studio.

A tal fine parve ai Costituenti opportuno non già introdurre istituti nuovi bensì recepire e costituzionalizzare un istituto di diritto positivo preesistente, l'esame di Stato, precipuamente costruito, a suo tempo, proprio come garanzia che la libertà d'insegnamento delle scuole non statali non abbassi il livello culturale dell'intero sistema scolastico allargato, e poi esteso alle scuole statali, nella riforma Gentile, su istanza degli stessi rappresentanti delle scuole private (97).

Cfr. Cons. St., sez. VI, 24 giugno 1975, n. 199, *ivi*, 1975, I, 935; Cons. St., sez. VI, 22 novembre 1974, n. 383, *ivi*, 1974, I, 1527.

In materia di valutazione del profitto non è ammissibile il motivo della disparità di trattamento (per la caratteristica delle valutazioni stesse di essere essenzialmente soggettive: Cons. St., sez. VI, 22 novembre 1974, n. 383).

(96) NOVARESE, *op. cit.*, 18.

(97) Il Ministro della pubblica istruzione Francesco DE SANCTIS (*Scritti e discorsi sull'educazione*, cit., 78), nella circ. ministeriale 8 novembre 1861, n. 112, scriveva: « Tenere della libertà d'insegnamento e disposto a favorirla con ogni efficacia il sottoscritto deve, per necessaria conseguenza, dare grande importanza agli esami, sola garanzia della bontà dell'insegnamento ». Sull'esame di Stato

L'istituto dunque, lungi dall'essere antinomico con la libertà d'insegnamento (nella scuola pubblica e nella scuola privata), come è stato da alcuni ritenuto, si inquadra coerentemente nella logica del sistema delineato dalla Costituzione, sistema di cui rappresenta il momento di garanzia valutativa formale che l'organizzazione impone e si impone onde sostanzialmente assumersi il perseguimento dei fini prestabiliti (98).

Data la *ratio* dell'istituto si possono configurare solo esami scolastici conclusivi (99).

7. *Le formule organizzatorie introdotte dai Costituenti: il diritto all'istruzione e la libertà d'insegnamento. La compresenza di scuole pubbliche e private paritarie.* — L'intervento dei Costituenti sul sistema scolastico si caratterizzò piuttosto per una nuova definizione dei suoi obiettivi e per la garanzia, a livello costituzionale, del pluralismo ideologico ed istituzionale che per una nuova conformazione dell'apparato amministrativo.

I rapporti amministrativi esistenti nella loro sostanza furono condizionati, e, quindi, tendenzialmente, modificati, mediante la posizione di formule organizzatorie nuove (che avrebbero peraltro stentato ad affermarsi come effettive ed integralmente regolanti la materia, in presenza

cfr. SAITTA, *Esame di Stato*, in questa *Enciclopedia*, XV, 330 ss.

(98) Sull'antinomia tra esame di Stato e libertà d'insegnamento cfr. l'opinione di Sturzo riportata in FORNACA, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, 1972, 211. Analogamente EINAUDI, *Scuola e libertà*, in *Prediche inutili*, Torino, 1974, 28 ss.

In realtà « come non si lede la libertà dell'esercizio della medicina né si impone una medicina di stato esigendo l'esame di stato per l'abilitazione all'esercizio professionale medico, così non si lede il principio della libertà d'insegnamento né si impone una scienza o un'arte di stato esigendo che i cittadini i quali vogliono insegnare determinate discipline in certe scuole superino l'esame di stato ritenuto necessario dall'ordinamento per l'accertamento preventivo della loro perizia tecnica professionale » (VALITUTTI, *Scuola pubblica e privata*, Bari, 1965, 94); ha correttamente peraltro rilevato MILL, *Saggio sulla libertà*, Milano, 1981, 144 « che i governi avrebbero un potere troppo pericoloso se fosse loro permesso di escludere chiunque da una professione, ivi compreso l'insegnamento, sostenendo che è privo dei requisiti necessari ». Lo stesso Mill osservava che « per evitare che lo stato eserciti per questa via una indebita influenza sull'opinione, le conoscenze necessarie per superare un esame [...] dovrebbero, anche ai livelli più elevati, limitarsi esclusivamente ai fatti e alla scienza positiva. Gli esami riguardanti religione, politica o altri argomenti controversi non dovrebbero vertere sulla verità o la falsità delle varie opinioni, ma sul fatto che date opinioni sono sostenute in base a date argomentazioni, da dati autori, scuole o chiese » (p. 143).

(99) Cfr. SAITTA, *op. cit.*, 346 ss.

di una costituzione materiale che continuava a disegnare la scuola in maniera non dissimile da quella preesistente alla Costituzione).

Per formula organizzatoria si intende un gruppo di precetti collegati ad un precetto centrale o da questo derivati. Per lungo tempo il sistema scolastico è stato conformato da formule organizzatorie costituite esclusivamente dal principio centrale, di rango costituzionale, privo di norme di esso applicative o derivate: il diritto all'istruzione ed il principio della libertà d'insegnamento (100).

Il diritto all'istruzione. Il principio costituzionale del diritto all'istruzione si presenta come applicazione al settore scolastico del più generale principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 comma 2 cost. (101).

Potrebbe anzi dirsi che, anche senza le ulteriori specificazioni del successivo art. 34, l'obiettivo della scuola in Italia veniva rivoluzionato da strumento sostanzialmente volto alla riproduzione dei vecchi rapporti sociali ed alla formazione della *élite* dirigente a strumento di riequilibrio sociale.

La formula del comma 1 dell'art. 34, pur generica ed enfatica (102) con quel suo ovvio riferimento all'apertura a tutti di una scuola pubblica, se messa in relazione, come è necessario, col principio di uguaglianza sostanziale, non si presta ad equivoci e non può in particolare essere confusa col preesistente istituto dell'obbligo scolastico (che viene a configurarsi ora come applicativo, per una parte, del principio costituzionale) o con un mero diritto d'accesso alla scuola pubblica (103).

(100) Sulle formule organizzatorie cfr. GIANNINI, *op. cit.*, I, 103 ss.; ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 66 ss.

(101) Erano presenti alla Costituente, ed in un certo senso si fronteggiavano, due diverse concezioni dell'uguaglianza, l'una, che si può definire "liberale", che si ricollegava direttamente al garantismo giuridico kantiano e postulava l'uguaglianza di tutti di fronte alla legge e la cosiddetta "uguaglianza dei punti di partenza" e l'altra, socialista, che si preoccupava piuttosto dell'"uguaglianza dei punti d'arrivo" e del soddisfacimento concreto di quelle pretese che la concezione liberale si limitava a riconoscere come legittime.

Con l'approvazione, a seguito di un primo comma espressione della prima concezione, del comma 2 dell'art. 3 cost., anche nel settore scolastico lo Stato fu impegnato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

(102) MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980, 117.

(103) MASTROPASQUA, *loc. cit.*

Con la sanzione del principio costituzionale del diritto all'istruzione si è prefigurata e si è iniziato a conformare una scuola che fosse di massa, fattore di riequilibrio sociale che eliminasse in particolare la cosiddetta selezione di classe con idonei istituti giuridici e modalità dell'azione amministrativa tali da fondare una strategia di compensazione delle carenze socioculturali di partenza (104).

Per lungo tempo, sulla base di una infelice sentenza della Cassazione (105) che elaborava la nozione delle norme costituzionali solo "programmatiche", si negò a norme costituzionali quali quelle che sancirono il principio in esame il carattere stesso della giuridicità. Di esse si affermava che erano « speranze e tutt'al più [...] »

(104) Devesi notare che l'ansia di giustizia e di uguaglianza presente alla Costituente mancava della consapevolezza lucida degli obiettivi intermedi, un po' per il momento di crisi del pensiero pedagogico italiano alla fine della guerra ed un po' per la formazione culturale individuale dei Costituenti.

Subito dopo l'emanazione della Costituzione i nuovi equilibri politici furono inclini piuttosto a riportare la scuola alle sue vecchie funzioni, aprendosi appena alle esigenze del mondo produttivo, che ad emanare norme applicative del principio posto onde innalzare i livelli di formazione, allargarne la base sociale ed ugualiarne il più possibile gli *standards*.

È vero che non si può far carico alla riflessione pedagogica del tempo di non aver prefigurato strumenti quali la teoria e la pratica, ad esempio, del *mastery learning* (apprendimento per la padronanza) che ha come obiettivo il superamento della mediocrità tradizionale che caratterizza il prodotto scolastico nel suo tendere verso livelli intermedi di apprendimento (la "sufficienza") e la realizzazione (tramite una strategia scientifica di individualizzazione dell'insegnamento) dell'acquisizione del possesso pieno e generalizzato di specifiche abilità e di complessi di abilità da parte dell'intera (o quasi) popolazione di allievi.

L'esigenza che sta alla base del *mastery learning* si ritrova peraltro nelle tecniche didattiche elaborate dai Gesuiti nel XVII secolo, nella teoria di Comenio, in Pestalozzi ed in Herbart come nell'opera di Washburne durante la sua attività svolta a Winnetka e può definirsi « la ricerca di una strategia di pianificazione ed individualizzazione dell'apprendimento/insegnamento tale da fornire a ciascun allievo quello specifico sostegno che gli consente di procedere con sicurezza nell'itinerario conoscitivo, indipendentemente dalle condizioni di ingresso e dalle lacune e difficoltà via via emergenti » (MARAGLIANO e VERTECCHI, *Mezzi didattici e tecnologie dell'insegnamento*, in VISALBERGHI, MARAGLIANO e VERTECCHI, *Pedagogia e scienze dell'educazione*, cit., 187).

Il *mastery learning*, in fondo, a parte l'aspetto del mezzo, della strategia studiata sulla base delle più recenti acquisizioni scientifiche relative all'apprendimento, e della messa a punto di metodi di controllo continuo dei processi relativi, si caratterizza per essere una forma di tutorato collettivo; quanto a livello individuale un certo strato sociale già realizza con precettori, istitutori e lezioni private.

(105) Cass., sez. un., 7 dicembre 1948, in *Foro it.*, 1948, II, 57.

propositi volti verso l'avvenire [...] lontane mete [...] » senza nemmeno « il valore giuridico di una concreta promessa di leggi future » (106).

Per quanto riguarda il diritto all'istruzione, il legislatore ordinario si è mostrato nei fatti migliore interprete della dottrina, ancora attardata nello spiegarlo da un pregiudizio che vede nel sistema scolastico una mera predisposizione di "occasioni" di apprendere, in ossequio al principio dell'uguagliamento delle posizioni di partenza (107). Come s'è già precedentemente rilevato (v. *supra*, § 3), la l. n. 1859 del 1962, istitutiva della scuola media unica statale, la l. n. 444 del 1968, istitutiva della scuola materna statale, la l. 24 settembre 1971, n. 820, istitutiva della scuola a tempo pieno, i decreti delegati del 1974 (d.P.R. n. 416-420), la l. n. 517 del 1977 (che fra l'altro ha mutato le caratteristiche della valutazione e cominciato a regolare l'integrazione degli alunni handicappati) e la l. n. 270 del 1982, istitutiva delle dotazioni organiche aggiuntive ed i nuovi programmi della scuola media e della scuola elementare, costituiscono ora il sistema di precetti collegati al principio del diritto all'istruzione. Complessi problemi pone l'identificazione della natura e del contenuto del diritto all'istruzione ed in particolare del tipo di tutela effettiva ad esso riconosciuta dall'ordinamento.

In realtà la formula organizzativa sopraddescritta comprende e si compone di una serie di posizioni giuridiche soggettive diverse che vanno dal diritto soggettivo perfetto — il diritto di accesso alla singola scuola, il diritto di scelta della scuola (108) — all'interesse legittimo, all'interesse semplice (109).

Per quanto riguarda l'interesse del singolo ad ottenere l'istruzione necessaria alla sua partecipazione alla vita sociale economica e politica del Paese, previa eliminazione di tutti gli ostacoli di

fatto che a ciò si oppongono, sembra ci si trovi ormai, con l'evolversi della legislazione in materia, di fronte ad una posizione soggettiva del privato teso alla realizzazione di un proprio interesse in correlazione alla potestà discrezionale dell'amministrazione.

La posizione di vantaggio riconosciuta attualmente dall'ordinamento giuridico sembra consistere nell'attribuzione all'alunno o ai suoi rappresentanti legali, i genitori, di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere dell'amministrazione in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene (110).

Per decenni l'intervento legislativo sul sistema scolastico solo parzialmente ha riguardato la realizzazione del diritto all'istruzione e non è stato comunque centrato sui modi della prestazione dell'insegnamento. A partire dalla l. n. 517, cit., l'intervento è finalmente caduto anche sul tipo di valutazione da porre in essere da parte degli insegnanti e sulle modalità dell'insegnamento in generale. Si sono emanate norme applicative essenziali del principio del diritto all'istruzione che incidevano sulla prestazione

(110) La giurisprudenza sull'argomento appare in evoluzione. Cfr. TAR Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 1982, n. 227, in *I TAR*, 1982, I, 3438, che ha accolto il ricorso contro la mancata ammissione alla frequenza di una classe di scuola media, in quanto nel corso dell'anno gli organi scolastici competenti non avevano provveduto ad attivare iniziative di integrazione e sostegno aventi il fine di agevolare l'attuazione del diritto allo studio e la piena formazione della personalità dell'alunno ai sensi dell'art. 7 l. n. 517, cit.

Il Cons. St., sez. VI, 30 ottobre 1985, n. 558 (in *Cons. St.*, 1985, I, 1218) ha annullato la sopra citata sentenza ritenendo di mero fatto la natura dell'interesse all'effettuazione delle iniziative ex art. 7 l. n. 517, cit. Sembra da ritenere che, pur non sussistendo l'obbligatorietà delle iniziative di sostegno, debba essere opportunamente motivato il provvedimento con cui dall'accertata insufficiente preparazione dell'alunno si trae la conseguenza della mancata ammissione alla classe successiva di un corso di scuola dell'obbligo. Ciò al fine di dimostrare come l'insufficiente preparazione dell'alunno sia collegata, comunque, a fattori diversi dalla omessa istituzione delle attività pur programabili nell'esercizio della discrezionalità concessa dalla legge.

Stante il principio costituzionale del diritto all'istruzione non può ritenersi che sussista per l'amministrazione l'obbligo di erogare la prestazione dell'insegnamento senza che al discente sia attribuita alcuna situazione giuridica soggettiva, un obbligo cosiddetto solitario (cfr. GIANNINI, *Istituzioni*, cit., 524).

Per quanto riguarda la scuola dell'obbligo sia l'art. 1 comma ult. che l'art. 7 comma 1 l. n. 517, cit., sembrano ormai attribuire una situazione giuridica tutelabile al discente circa la mancata o incongrua erogazione di prestazioni scolastiche.

(106) ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 60 s. La nozione di norma programmatica, com'è noto, è stata superata fin dalla prima sentenza della Corte costituzionale.

(107) Sull'interpretazione del principio del diritto all'istruzione cfr. MASTROPASQUA, *op. cit.*, 117 ss.

Nel senso che qui si accetta cfr. ZANGARA, *Libertà d'insegnamento e scuola di Stato*, in *Riv. giur. scuola*, 1971, 554.

(108) Cons. St., sez. VI, 21 febbraio 1962, n. 183, in *Riv. giur. scuola*, 1962, 660.

(109) Sulla configurazione costituzionale del diritto all'istruzione come espressione che sintetizza una diversità di posizioni giuridiche soggettive che vanno dal diritto soggettivo all'interesse semplice v. BALSAMO, *L'eliminazione dei bacini di utenza nella scuola dell'obbligo*, in *Gestione scuola*, 1986, n. 4, p. 12.

dell'attività d'insegnamento finalizzata alla produzione dell'istruzione.

Il passaggio dalla scolarizzazione di élite ad una scolarizzazione di massa, previsto dalla Costituzione (e dopo tanti anni ancora incompiuto), si è giocato e si gioca, tra l'altro, infatti, proprio sulla valutazione che, nei due sistemi, ha una diversa funzione.

La scuola di pochi, prima della Costituzione, aveva un suo concetto di valutazione (ed una sua tecnica), coerente con la selezione di classe. Si trattava di un giudizio di conformità alla proposta scolastica, analiticamente stabilita nello stesso itinerario d'apprendimento, che era dato.

I programmi scolastici di allora, non a caso, erano incentrati sul contenuto e tenevano conto di una media astratta dalle attitudini delle capacità degli allievi (111).

Essi tenevano presente un allievo medio, semplificazione allora abbastanza proficuamente utilizzabile in quanto la gran parte della popolazione scolastica era omogenea e proveniente da un unico strato sociale.

Degli altri alunni si teneva poco conto.

In quella che la Costituzione sancisce essere la scuola di tutti, l'alunno medio, naturalmente, non è utile riferimento per il semplice fatto che ciascuna delle caratteristiche a volta a volta considerate presenta valori troppo dispersi nella popolazione scolastica (112).

Diversa è, all'interno di tale scuola, la valutazione che si rapporta (finalmente) a programmi che sono centrati sulle abilità, sulla descrizione del risultato che ciascun allievo è necessario consegua, a prescindere dagli itinerari di apprendimento, altrettanto necessariamente non predeterminati e differenti da allievo ad allievo.

Una scuola di tutti, che si rivolge a tutta la popolazione e non può fare affidamento su una unanimità di intenti e una concordanza o omogeneità di valori, che non esiste storicamente e non può essere imposta (cfr. il principio della libertà d'insegnamento), deve necessariamente ricercare soluzioni del problema della valutazione che consentano di "apprezzare" nel modo formalmente e tecnicamente più corretto le sole dimensioni del comportamento degli allievi che sono direttamente collegate all'acquisizione di abilità e competenze (113).

L'espressione dei giudizi si baserà quindi

(111) VERTECCHI B., *Manuale della valutazione*, Roma, 1984, 22-24.

(112) VERTECCHI, *loc. cit.*

(113) VERTECCHI, *op. cit.*, 34.

sul confronto tra il risultato osservato in un determinato studente e quello previsto dai programmi. In termini di abilità e competenza.

Una scuola che risentisse dell'effetto contaminante dell'apprezzamento di altri elementi (moralì, affettivi, ideologici, religiosi) sarebbe, contro il disegno della Costituzione, socialmente discriminante, oppure espressione di una cultura di regime.

Al centro delle attività di valutazione è certamente il problema della selezione (da notare che il termine « selezione » è utilizzato con significato spesso equivalente a quello dell'espressione « selezione di classe », mentre in realtà è sinonimo di scelta).

Il sistema delineato dalla Costituzione, se impone che ogni sforzo venga fatto onde il massimo numero possibile dei discenti, la quasi totalità specie nella scuola dell'obbligo, raggiunga i risultati previsti dai programmi, non impone certo atteggiamenti o comportamenti avalutativi, come molti interessatamente mostrano di credere (114).

Alla selezione di classe la Costituzione, con la sanzione del diritto all'istruzione, impone che ci si opponga non abdicando alle funzioni di docente bensì potenziandole, riqualificandole in una scuola che faccia ricorso a strategie di compensazione didattica delle differenze individuali fra gli allievi.

L'istruzione ha del resto bisogno di un suo sistema informativo in assenza del quale non è nelle condizioni di funzionare; ed è dai risultati della valutazione scolastica ai vari livelli, dal docente all'amministrazione centrale, che debbono scaturire le informazioni occorrenti per definire analiticamente quali sono le esigenze da soddisfare, quali le carenze cui è necessario provvedere, quali i settori dai risultati meno conformi alle necessità.

La libertà d'insegnamento. La seconda formula organizzatoria che conforma il sistema scolastico italiano ha pure il suo principio centrale in una norma di rango costituzionale: la libertà d'insegnamento.

(114) Gli atteggiamenti avalutativi, l'insistere sulla socializzazione, le schede criptiche, psicologistiche, non comportano l'eliminazione del giudizio dalla scuola, lo soppesano, lo occultano rendendolo decodificabile solo indirettamente. Un giudizio implicito che non imbarazza il docente, e non punisce il discente, limitandosi a colpevolizzarlo, ma che successivamente viene esplicitato a livello di società, in presenza di un titolo di studio cui non corrisponde un adeguato corredo di competenza. E gli esami vengono fatti, duramente, direttamente dalla società.

Tale principio rappresenta diretta emanazione del principio pluralistico, assunto come fondamentale dalla Costituzione italiana. Del principio pluralistico si danno due accezioni distinte che è bene identificare: il cosiddetto pluralismo ideologico, fondato sul postulato che nessuno sia « depositario della verità per natura o per ispirazione divina e che la verità può perciò venire (eventualmente) raggiunta soltanto attraverso la discussione e il confronto delle opinioni diverse » (115), e il cosiddetto pluralismo istituzionale, che, in opposizione al panstatualismo centralizzato, distribuisce i pubblici poteri tra l'organizzazione dello Stato ed altre organizzazioni variamente coordinate ad esso, espressione di autonomie territoriali o personali e delle « formazioni sociali » (dette anche « comunità intermedie ») che spontaneamente si formano: la famiglia, le istituzioni religiose, le organizzazioni ove si svolge il lavoro (116).

L'art. 33 cost., in corrispondenza con tale duplice accezione, sancisce la libertà nella scuola (la libertà d'insegnamento dei docenti nella scuola pubblica) e la libertà della scuola (la libertà di costituire e far funzionare organizzazioni scolastiche private senza oneri per lo Stato) (117).

In questo modo si regolava il sistema scolastico con due diverse garanzie: contro l'uso della scuola di Stato per fini di parte e contro il pericolo di una cultura di regime inculcata ai cittadini; l'una interna, con l'impedire l'omologazione dei docenti della scuola pubblica, l'altra esterna, col riconoscere il diritto per enti e privati di organizzare scuole libere o anche di parte, in concorrenza con quelle dell'apparato pubblico (118).

(115) PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1981, 104.

(116) PIZZORUSSO, *op. cit.*, 105. È stato rilevato come « se stato laico vuol dire [...] uno stato che non impone una sua concezione del mondo, se ne può dedurre che questa forma di stato può essere attivata tanto permettendo la pluralità di insegnamento all'interno dell'unica scuola statale quanto la pluralità delle scuole e quindi l'esistenza di scuole non statali [...]. Il nostro sistema, come del resto quello della maggior parte degli stati democratici è un sistema misto (come è misto il sistema economico) »: BOBBIO, *Libertà nella scuola e libertà della scuola*, in *Stato e scuola oggi*, cit., 17.

(117) La icastica distinzione di libertà nella scuola e libertà della scuola è di CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 74. Non si prende in esame in questa sede la valenza di difesa della libertà d'insegnamento privato non organizzato che pure è insita nel principio.

(118) La libertà d'insegnamento dei docenti della scuola pubblica rende il sistema scolastico pubblico tendenzialmente autocorrettivo (*selfcorrecting*) come dovrebbe

Il principio introduce una grossa novità costituzionale per la sua stessa generalità.

L'estensione della garanzia della libertà d'insegnamento a tutti gli ordini e gradi della scuola — che ha trovato piena realizzazione peraltro solo a seguito dell'emanazione della l. n. 477 del 1973, dei d.P.R. n. 416, 417, 419 del 1974 e della l. 30 marzo 1981, n. 116, abrogativa dell'obbligo del giuramento (119) —, un tempo privilegio, ove previsto, dei soli docenti universitari, incide sulle stesse caratterizzazioni del sistema scolastico come sistema « aperto » che realizza, a livello di istituzione dello Stato e nei confronti delle proposte educative dominanti, quella conquista dell'insegnamento organizzativo che si fa risalire alla scuola ionica: l'atteggiamento critico nei confronti del complesso degli insegnamenti proposti dal maestro (120).

be essere il sistema politico democratico rappresentativo.

Chiariva onestamente Francesco II d'Austria ai professori della Università di Pavia quale era la funzione dell'istruzione nel suo Stato: « Io non abbisogno di sapienti ma di sudditi fedeli: il vostro dovere sta nel renderli tali. Si deve imparare quello che io ordino, e colui che viene con idee nuove se ne vada; se non vuol essere mandato via ». Citato in GHISLERI, *Scuola e libertà*, Bergamo, 1902, 26.

(119) In campo scolastico, il giuramento ha sempre assunto una particolare rilevanza. Dopo la prima formalizzazione della libertà d'insegnamento (art. 24 r.d. 30 settembre 1923, n. 2102) limitata ai professori universitari, l'arretramento successivo si concretizzò proprio nell'imposizione ai medesimi di un giuramento (OSTENE, *La scuola italiana durante il fascismo*, Bari, 1981, 205 ss.).

Dopo la caduta del fascismo con l. 23 dicembre 1943, n. 478 (e successivamente con gli art. 4 e 5 l. 18 marzo 1958, n. 311) l'obbligo del giuramento per i professori universitari veniva abrogato mentre gli altri docenti non venivano al riguardo distinti dalle generali categorie di pubblici funzionari.

Con la l. n. 116, cit., sulla base della riconosciuta unicità della funzione docente si estendeva l'esclusione dall'obbligo del giuramento di fedeltà a tutti i docenti.

(120) « Fu un'importante innovazione: comportò una rottura con la tradizione dogmatica che ammette un'unica dottrina propria della scuola e l'introduzione, al suo posto, di una tradizione che ammette una pluralità di dottrine, tutte miranti al perseguimento della verità attraverso la discussione critica »: POPPER, *Congetture e confutazioni*, Bologna, 1972, 260.

A proposito della sua ribellione agli insegnamenti del maestro, il marchese Basilio Puoti, De Sanctis commentava: « La ribellione non era altro che il naturale progresso della cultura e del sapere che sovravanza il maestro e gli arma contro i discepoli. Grandi e libere scuole sono quelle nel cui seno germoglia la ribellione cioè a dire il progresso, sono grandi e libere società sono quelle in cui niente stagni e tutto si mova naturalmente. Il marchese, nonché dispiacersi, doveva applaudirsi di questo fatto, che la ribellione non venne dal di fuori, ma dalla sua scuola, dal suo metodo, da lui stesso che ci aveva educati e posti in noi germi preziosi che dovevano fruttificare. Ma gli uomini sono così fatti. E fu suo dolore quello che era sua

Tale scelta politica, che non si esaurisce nella tolleranza e nel rispetto della libertà del singolo, ma fa della scuola garanzia della democrazia, è stata minimizzata, sottaciuta, ad arte equivocata, confusa con la libertà di persone ed enti di istituire scuole ed a questa libertà paradossalmente subordinata.

In realtà è la stessa portata del principio e la storia di come e perché è stato posto dai Costituenti che danno conto delle tante ambiguità e riserve con cui oggi esso è interpretato.

Il principio della libertà degli insegnanti, di tutti gli insegnanti, se ha radici riconoscibili nella tolleranza illuministica, nel liberalismo, in tutto il pensiero dialettico, si caratterizza in Italia come reazione alla macchina indottrinante del regime fascista. Tra tutti i Costituenti era vissuta come rischio la possibilità che sussistesse istituzionalmente una sola interpretazione della realtà, una educazione di Stato gestita, tramite l'amministrazione scolastica, dalla maggioranza governativa. Più o meno consapevolmente si tendeva a neutralizzare la scuola onde evitarne la strumentalizzazione (121).

La certezza del possesso della verità, propria di tutti i dogmatismi, presente in molti Costituenti anche non cattolici, che avrebbe condotto ad una logica binaria per cui il "male", l'errore o l'ideologia non avrebbe diritto all'esistenza (o alla tolleranza), in una situazione di equilibrio

gloria» (DE SANCTIS, *Scritti e discorsi sull'educazione*, cit., 13).

(121) In particolare, i Costituenti cattolici, interessati in primo luogo alla costituzionalizzazione del diritto della Chiesa a gestire proprie scuole in concorrenza con quelle statali e condizionati dalla tradizione dogmatica della Chiesa sull'educazione, accolsero, per il principio della scelta del male minore, l'autolimitazione dello Stato nel settore, che rappresentava una ulteriore garanzia della loro influenza nel sistema di istruzione seppure in applicazione di un principio pluralista scarsamente condiviso.

Secondo le concezioni medioevali era possibile ammettere una certa forma di tolleranza, ma essa non consisteva altro che in questo: « benché l'errore abbia diritto di esistenza nella società, tuttavia in determinate circostanze va tollerato per evitare il peggio e, soprattutto, va tollerato in vista della conversione alla verità [...]. Una concezione di tolleranza simile a quella ora indicata è ancor oggi molto diffusa negli ambienti ecclesiastici, pur sotto una forma piuttosto sfumata [...]. Vi è naturalmente un rischio in questa concezione: avviene che quando i cattolici in un dato stato sono in maggioranza, manifestano una tendenza a mostrarsi intolleranti verso coloro che la pensano diversamente da loro, allorché sono in minoranza esigono che lo stato sia tollerante verso di loro »: SCHILLEBEECKX, *Conoscenza della verità, libertà e tolleranza*, in *Cattolicesimo e libertà* (Autori vari), Milano, 1967, 134, 136. Cfr. anche MILL, *Saggio sulla libertà*, cit., 30; LAENG, *Le correnti della pedagogia cattolica contemporanea*, Milano, 1970, 209.

instabile, in cui nessuno dei contendenti aveva prospettive chiare di egemonia, si contemperava con la necessità, tattica, di mantenere gli spazi di autonomia occupati, con la risultante di consentire il dissenso onde avere il permesso di dissentire. Gli stessi fautori di un sistema culturale chiuso, teso alla comunicazione di valori indiscussi e indiscutibili, quindi alla propria mera riproduzione, confluivano nelle file dei sostenitori (nella scuola oltre che negli istituti politici della democrazia) di un sistema "aperto", che corresse il rischio di mettersi in discussione, di essere contraddetto, rettificato, superato.

Un sistema, dove le posizioni culturali o politiche non possano essere accolte o respinte, in base ad un preordinato giudizio di valore, ma dove le persone, i cittadini abbiano il diritto di confrontarsi e di ammettere come verità tutto ciò che tale sembri loro in tutta buona fede, seppure appaia ai più, oggettivamente, un errore (122).

Di conseguenza il principio della libertà d'insegnamento, nella scuola pubblica, si presenta

(122) « Non possiamo mai essere certi — spiegava MILL, (*op. cit.*, 40 s.) — che l'opinione che stiamo cercando di soffocare sia falsa; e anche se lo fossimo, soffocarla sarebbe un male [...]. Ma impedire l'espressione di una opinione è un crimine particolare, perché significa derubare la razza umana, i posteri altrettanto che i vivi, coloro che dall'opinione dissentono ancora più di chi la condivide ». Compiutamente, nel senso di propugnare un sistema scolastico aperto come perno di un sistema politico aperto (democratico), prefigurava la *ratio* dell'art. 33 cost. Mondolfo in un intervento del 1922: « Scuola pubblica, dunque, perché funzione pubblica, il cui fine è lo sviluppo spirituale degli educandi, il cui mezzo è la libertà e la responsabilità degli insegnanti, non scuola privata, arma di parte, in cui maestri e scolaro si riducono a strumenti di una finalità partigiana [...]. Coerente in un partito di conservazione, quest'idea della scuola campana di vetro, al riparo del contrasto libero delle correnti, è contraddittoria in un partito d'innovazione. Ed è, negli uni e negli altri, affermazione di un diritto assoluto dei genitori, che è negazione della libertà spirituale dei figli. Ai quali i genitori hanno sì il diritto, anzi il dovere, se convinti di una fede, di cercare di infondere lo stesso convincimento, ma non precludendo e vietando loro ogni possibilità di udire voci discordi [...]. C'è pericolo, in regime di libertà vera, di qualche traviamiento dei deboli, che solo l'ambiente artificioso della serra chiusa salverebbe dagli effetti delle correnti aperte? *Malo periculosam libertatem*: perché di essa i rischi e i danni sono sempre minori di quelli del protezionismo e del dogmatismo [...]. La libertà, ricordiamolo sempre, è condizione di vita per tutte le idee: ma la libertà per gli avversari non meno che per sé stessi; perché dove manchi il libero contrasto delle correnti opposte, si ha il ristagno e la morte, la corruzione e il dissolvimento della fede che si voglia protetta da ogni offesa o pericolo » (MONDOLFO, *La libertà della scuola*, in *Critica sociale*, 1922, XXXII, ristampato in CANESTRI e RICUPERATI, *La scuola in Italia dalle leggi Casati ad oggi*, Torino, 1976, 134 s.).

con valore di norma organizzatoria, particolarmente dei rapporti tra l'ufficio dell'insegnante, la cattedra e l'amministrazione scolastica.

Con essa si tutela in primo luogo l'interesse collettivo che la scuola pubblica non sia condizionata dallo Stato, dalle contingenti maggioranze parlamentari, dall'amministrazione scolastica, ma l'insegnamento sia espressione del (libero) convincimento dei docenti titolari dell'ufficio (123).

Secondo l'art. 51 cost. tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

I docenti della scuola pubblica, in quanto pubblici impiegati, sono coperti da tale garanzia ma per essi il principio della libertà d'insegnamento garantisce che nessuna discriminazione possa avvenire, oltre che al momento dell'assunzione, nell'esercizio della loro attività d'insegnamento che, ove non cada in mera propaganda ed indottrinamento, può essere improntata a qualsiasi indirizzo pedagogico, didattico, ideologico religioso, culturale e politico (124).

(123) MURA, *La scuola*, cit., 179. È stato rilevato che « il divieto di imporre la cultura, una qualsiasi cultura, si estende sino al punto che, una volta individuata una cultura che possa definirsi come cultura "democratica" per eccellenza, nemmeno quest'ultima potrebbe essere imposta in via autoritaria, perché rappresenterebbe pur sempre una negazione del principio di libertà »: MASTROPASQUA, *Cultura e scuola*, cit., 10. Analogamente, SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961, 71 ss. Del resto, col qualificare come « democratica » una cultura, si etichetta come tale la sottostante ideologia e non si possono non definire come (implicitamente) non democratici gli orientamenti che se ne diversificano. Tale giudizio, legittimo, non può essere assistito dal potere di monopolio dello Stato, pena la riduzione del medesimo a regime; cfr. MASTROPASQUA, *op. cit.*, 10, nt. 19.

(124) MURA, *op. cit.*, 152. Secondo POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in questa *Enciclopedia*, XXI, 741, la garanzia costituzionale della libertà di insegnamento assicura ai docenti il diritto di insegnare « senza intromissioni altrui » e « senza temere di dover subire conseguenze nel rapporto di impiego ». In giurisprudenza cfr. Cons. St., sez. VI, 24 gennaio 1969, n. 5, in *Cons. St.*, 1969, I, 46-50. Più di recente la giurisprudenza ha chiarito come l'amministrazione non possa indicare i metodi e i contenuti ideologici dell'insegnamento di un docente in sede di valutazione del periodo di prova, a meno che, attraverso una puntuale analisi dei risultati didattici ottenuti, in relazione alla formazione degli alunni non risulti comprovato che gli indirizzi ideologici e la metodologia dell'insegnante abbiano condotto ad esiti concordemente negativi sul piano dell'azione educativa e che questi possono imputarsi alla capacità professionale del docente (TAR Veneto 4 dicembre 1980, n. 930, in *I TAR*, 1981, I, 510).

Nell'ordinamento italiano, la professione di insegnante, libera come attività individuale, per l'inserimento nella struttura organica del sistema scolastico pubblico, non è

Il docente risulta dunque collegato all'amministrazione da un rapporto gerarchico, per ciò che attiene agli aspetti organizzativi, da un rapporto di direzione e controllo per quanto concerne l'aspetto tecnico della sua prestazione, da un rapporto di indipendenza nei confronti degli uffici sovraordinati per ciò che riguarda gli aspetti culturali ed ideologici dell'insegnamento. In pratica tutto ciò che resta fuori dall'aspetto tecnico dell'insegnamento si colloca nell'area della libertà (125).

L'aspetto del controllo si collega all'altra formula organizzatoria evidenziata, quella del diritto all'istruzione, perché rientra certamente nel potere dell'amministrazione fissare gli obiettivi dell'attività tecnica da espletare, fornirsi del personale che abbia le conoscenze tecniche adeguate, procedere a controlli perché le regole tecniche vengano rispettate (126). Nel caso dell'attività tecnica di produzione dell'insegnamento legittimamente non solo in sede di selezione del personale ma anche durante la prestazione del servizio possono essere eseguiti controlli onde verificare la sussistenza e la permanenza delle condizioni di idoneità tecnica (127).

La strumentalità dell'attività d'insegnamento rispetto alla produzione dell'istruzione ed in particolare alla realizzazione del diritto all'istruzione spiega la non assimilabilità del principio della libertà d'insegnamento a quello della liber-

sottoposta ad un regime di concessione, come quello costitutivo del diritto all'esercizio di professioni di cui sia limitato il numero di esercenti, ma piuttosto ad un regime di autorizzazione, sulla base dell'accertamento di alcuni requisiti e presupposti ai fini della costituzione di situazioni varie, sino all'immissione nei ruoli organici (Cons. St., sez. VI, 26 marzo 1976, n. 150, in *Cons. St.*, 1976, I, 401).

(125) MURA, *op. cit.*, 178-180. L'aggiornamento dei docenti, lungi dal vulnerare la libertà d'insegnamento, la potenzia, se correttamente inteso come privo di valenze indottrinanti. In questo senso si è mosso il legislatore creando gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi. La l. delega n. 477 del 1973 consentiva anche un'interpretazione, in base alla quale ricerca, sperimentazione e aggiornamento potevano essere affidati a tre distinti istituti con competenza a livello nazionale. Prevalse l'ipotesi di una distribuzione degli istituti a livello regionale nell'emanazione del decreto delegato, il d.P.R. n. 419 del 1974. « Non a caso questa scelta risponde all'attuale concezione per cui la miglior forma d'aggiornamento è quella direttamente collegata alla programmazione, all'attività di sperimentazione e di ricerca, cui partecipino in prima persona gli insegnanti stessi. L'aggiornamento diviene parte integrante di una nuova figura di docente sensibile all'adeguamento degli interventi educativi alla realtà sociale che si trasforma »: GIUNTA LA SPADA, *Aggiornamento e sperimentazione*, Roma, 1980, 7.

(126) MURA, *op. cit.*, 177.

(127) MURA, *lc. ult. cit.*

tà di manifestazione del pensiero, che contiene certamente la facoltà di non manifestare alcun pensiero, mentre libertà d'insegnamento non può significare, e non ha mai significato, libertà di non insegnare (128).

Nonostante risulti dai lavori preparatori che la formula del comma 1 dell'art. 33 fu approvata, nella sua genericità, anche al fine di « assicurare non soltanto la libertà della manifestazione concettuale ma anche l'effettiva libertà della manifestazione organizzativa strutturale dell'insegnamento » (129), la latitudine dell'espressione avrebbe potuto indurre a considerare il principio vigente anche nelle scuole private ove non si fosse specificato, al successivo comma terzo, in via di limitazione del principio generale, il diritto per privati ed enti di istituire scuole, diritto interpretato come incompatibile con la sostanziale libertà d'insegnamento dei docenti di tali scuole (130).

(128) POTOTSCHNIG, *op. ult. cit.*, 725. Il duplice aspetto di direzione-controllo ed indipendenza rilevato si manifesta con particolare evidenza in relazione ai programmi d'insegnamento. Con essi l'amministrazione descrive l'itinerario formativo relativo ad un determinato livello scolastico ed il grado di preparazione che il discente dovrebbe raggiungere. I programmi hanno valore normativo solo con riferimento a quest'ultimo aspetto.

Espressamente, per quanto riguardava la scuola elementare, i programmi del 1955 chiarivano il proprio carattere normativo come limitato a quanto riguardava « il grado di preparazione che l'alunno deve raggiungere; ciò per assicurare alla totalità dei cittadini quella formazione basilare della intelligenza e del carattere che è condizione per una effettiva e consapevole partecipazione alla vita della società e dello Stato ». Le indicazioni circa « la via o metodo da seguire per il raggiungimento degli scopi dell'istruzione primaria " non hanno " il medesimo carattere normativo delle precedenti; poiché lo Stato, se ha il diritto e il dovere di richiedere l'istruzione obbligatoria, non ha una propria metodologia educativa » (cfr. d.P.R. n. 104 del 1985 recante i nuovi programmi didattici per la scuola primaria).

(129) Così ebbe a dichiarare il Costituente della Democrazia cristiana Dossetti: cfr. FALZONE, PALERMO e COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, 1976, 118.

(130) CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, cit., 75.

La storia dei rapporti tra scuola pubblica e privata in Italia e la conoscenza del quadro culturale esistente rendono in effetti poco plausibile l'interpretazione, pur praticabile a livello letterale, che prefiguri una scuola privata in cui il diritto dell'organizzatore si coniughi con la libertà d'insegnamento del docente. A ben vedere peraltro la *ratio* della norma che garantisce la compresenza di pubblico e privato in campo scolastico si volge proprio a garantire la possibilità di sussistenza non di singoli insegnanti liberi di insegnare ma di organizzazioni e non solo di organizzazioni, come pure ve ne potrebbero essere, che si propongano di garantire in alternativa allo Stato la libertà degli insegnanti, ma anche e, si potrebbe dire, specialmente, di

Nel quadro delineato dalla Costituzione la disciplina del rapporto d'insegnamento privato rientra nell'ambito dell'autonomia privata, ove si pongono sullo stesso piano sia l'insegnante che il titolare della scuola e sono ammissibili gli impegni delle parti circa il carattere metodologico o ideologico che l'insegnamento deve avere (131).

Se formalmente però sia all'uno che all'altro contraente spetta il diritto di risoluzione del contratto nel caso di un cambiamento di orientamento (ideologico, religioso, pedagogico-didattico, ecc.) della scuola o dell'insegnante, di fatto non può sfuggire come il gestore sia nella condizione di realizzare nella propria scuola i propri orientamenti, mentre il docente privato, ove voglia mantenere la sua libertà, non può che cercare una scuola compatibile o sobbarcarsi l'imprezza d'insegnare in proprio (132).

La compresenza di scuole pubbliche e private paritarie. Coerentemente alla logica della garanzia esterna contro l'uso della scuola pubblica da parte dello Stato, il comma 4 dell'art. 33 cost. prevede la figura della scuola paritaria, già presente sostanzialmente nell'ordinamento pre-costituzionale, l'unica che può costituire una scelta alternativa alla scuola pubblica, poiché permette di raggiungere i medesimi effetti legali. La scuola paritaria è quella particolare scuola privata che, pur adottando in genere particolari indirizzi ideologici e/o pedagogici, fornisce ai suoi alunni la preparazione necessaria al conseguimento di titoli di studio aventi valore legale (133). L'enunciato del comma 4 dell'art. 33 relativo alle scuole non statali che chiedono la parità contiene quattro norme diverse: a) la legge stabilisce i di-

scuole confessionali e indottrinanti, o almeno rigidamente orientate. Così C. cost. 29 dicembre 1972, n. 195, in *Riv. giur. scuola*, 1973, 18, con commento di CRISAFULLI, *Libertà d'insegnamento e Concordato*. Cfr. anche BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1972, 433.

(131) MURA, *op. cit.*, 167.

(132) MURA, *lc. ult. cit.* La tesi della libertà d'insegnamento dei docenti della scuola privata, sostenuta da POTOTSCHNIG (*Insegnamento istruzione*, cit., 384 ss.; ID., *Insegnamento: libertà di*, cit., 741), è stata efficacemente contestata da MURA, *op. cit.*, 168 ss. e comunque ridurrebbe i riflessi del principio sul rapporto contrattuale al rendere impossibile un obbligo di fornire, da parte dell'insegnante, prestazioni lavorative (d'insegnamento) in contrasto con le proprie convinzioni e al permettere a questi, nel caso, di appellarsi alla libertà d'insegnamento come giusta causa ai fini dell'esercizio del diritto potestativo di receso.

Ben commentava peraltro MILL, *op. cit.*, 138: « Il principio della libertà non può ammettere che si sia liberi di non essere liberi: non è libertà potersi privare della libertà ».

(133) D'AURIA, *Scuola paritaria*, cit., 34.

ritti e gli obblighi delle scuole private paritarie; b) le scuole private che si assoggettano agli obblighi di legge hanno diritto ad ottenere la parità con le corrispondenti scuole statali; c) le scuole private paritarie godono di piena libertà; d) gli alunni delle scuole paritarie hanno diritto ad un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali (134). Dal coordinamento di tali norme, con la riserva di legge relativa alle norme generali sull'istruzione da parte della norma che impone l'istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi — art. 33 comma 2 —, deriva la complessiva conformazione del sistema scolastico italiano pubblico allargato con la sua caratteristica di presenza di pubblico e privato.

Da rilevare che l'istituzione di scuole private è oggetto di protezione come diritto proprio ed esclusivo di chi lo esercita, esplicazione della capacità giuridica generale (autonomia privata) nonché come esercizio del diritto di impresa (scolastica) di cui il privato si fa titolare (135).

Mentre l'area dell'istruzione pubblica è quella della funzione, quella dell'istruzione privata è l'area dell'autonomia, nessuna predeterminazione di fini essendo per essa ammissibile, né una funzionalizzazione (136). L'atto di parificazione è provvedimento dichiaratorio dopo il quale, riconosciuta la parità, la scuola privata diviene titolare di un *munus publicum*, per la parte di attività che dispiega conformemente alla cura dell'interesse pubblico all'istruzione, che è tipico delle scuole statali (137).

(134) D'AURIA, *op. cit.*, 33.

(135) D'AURIA, *lc. ult. cit.*; MURA, *op. cit.*, 104.

La sussistenza di un sistema scolastico pubblico allargato è presupposto della giurisprudenza che ha chiarito come le scuole private che abbiano conseguito il riconoscimento legale (ai sensi dell'art. 6 l. 19 gennaio 1946, n. 86), pur restando istituzioni giuridiche private, assumano connotati pubblicistici quando emanano atti amministrativi con pieno valore legale relativamente alla carriera scolastica degli alunni iscritti, essendo concessionarie di potestà pubblica.

Anche nelle scuole statali "paritarie" quindi il giudizio, ad esempio, di non ammissione alla classe successiva o all'esame di maturità è impugnabile davanti al giudice amministrativo (TAR Lombardia, Milano, sez. III, 18 marzo 1985, n. 78, in *I TAR*, 1985, I, 1750; Cons. St., sez. VI, 6 marzo 1973, n. 88, in *Cons. St.*, 1973, I, 473; Cons. St., sez. VI, 19 giugno 1973, n. 285, *ivi*, 1129).

(136) Certa è l'esclusione che qualsiasi tipo di scuola privata possa essere espropriata e attribuita a pubblico potere, MURA, *op. cit.*, 194; BELLINI, *Istruzione privata e sovvenzionamento pubblico*, in *Il Tetto*, 1985, n. 130, 131, p. 467.

(137) MURA, *op. cit.*, 197. Sul *munus publicum* v. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., I, 168; SANDULLI, *Manuale*<sup>13</sup>, cit., I, 499 ss. La classificazione succennata evita il ricorso alla soluzione di considerare la scuola paritaria

Ogni caso di cura concreta di interessi pubblici o altrui fa assumere all'attività relativa rilevanza nella sua interezza, la fa diventare funzione. Ciò che diventa "funzione" peraltro è solo la parte di attività scolastica (e questa parte nella sua globalità) che è indirizzata a soddisfare gli interessi pubblici. La parte restante è, e rimane, attività libera, salvo restando il rispetto dei limiti posti dal legislatore a salvaguardia di quegli interessi pubblici attinenti non direttamente all'istruzione, ma che da un'attività scolastica possono ricevere minaccia di pregiudizio (138). L'attività delle scuole paritarie è funzione per quella parte che cura un interesse pubblico, è libera per quella parte che, in più, cura determinati interessi privati. Una apposita legge sulla parità avrebbe dovuto, secondo la Costituzione, funzionalizzare la parte di attività di istruzione di rilievo pubblicistico. Poiché una tale legge non è stata mai emanata, deve far riferimento a quei tipi di scuola "paritaria" presenti nell'ordinamento precostituzionale ed alla normativa sparsa e settoriale, di natura regolamentare, oltre che legislativa, emanata in epoca fascista (139).

— "sostituito" dell'amministrazione statale.

Ancora come *munus* si ritiene si configuri il cosiddetto diritto-dovere dei genitori all'educazione dei figli. In tal senso BESSONE, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *Rapporti etico-sociali* (Art. 29-34), Bologna-Roma, 1976, sub art. 30-31. Cfr. anche GOTTI, *La riforma e l'insegnamento religioso*, cit., 98 s.; RODELLI, *Proposta di riforma della legislazione scolastica in materia di religione*, in *Scuola e città*, 1980, n. 4, 167.

(138) MURA, *lc. ult. cit.*

(139) A norma dell'art. 1 l. 19 gennaio 1942, n. 86, si denominano "scuole pubbliche" le istituzioni scolastiche non statali che abbiano fini ed ordinamenti didattici conformi a quelli delle corrispondenti istituzioni statali e svolgano l'insegnamento nello stesso numero di anni e con l'identico orario.

Le scuole così "conformate" si distinguono in: 1) "autorizzate" (che ora a seguito della C. cost. 19 giugno 1958, n. 36, in *Giur. cost.*, 1958, 486, si possono indicare con il nome di « scuole meramente private ») per la cui istituzione e funzionamento non c'è bisogno di intervento dell'amministrazione scolastica (art. 2, 3, 4 l. n. 86, cit. come modificata dopo la dichiarazione di incostituzionalità della C. cost. 19 giugno 1958, n. 36, cit.); 2) scuole "legalmente riconosciute" cui è concesso il beneficio del riconoscimento legale degli studi e degli esami, ove concorrano determinate condizioni, con decreto del Ministero della pubblica istruzione. Tali scuole erano (stare) denominate in precedenza parificate (art. 10 r.d.l. n. 928 del 1938 modificato dalla l. 5 gennaio 1939, n. 15); 3) scuole pareggiate, tenute da enti pubblici e da enti ecclesiastici di cui all'art. 20 del Concordato con la Santa Sede (art. 8 l. n. 86, cit.).

Le differenze tra riconoscimento legale e pareggiamento, notevolmente ridotte dopo l'entrata in vigore della Costituzione, consistevano nella limitazione, per le scuole "riconosciute", della piena validità degli studi e

8. *La "partecipazione" al governo della scuola e l'inserimento degli alunni handicappati.* — Dopo l'emanazione della Costituzione, come già si è avuto modo di rilevare (v. *supra*, § 4), il più importante intervento sull'organizzazione del sistema scolastico si è avuto con l'emanazione della l. delega n. 477 del 1973 e dei conseguenti d.P.R. n. 416, 417, 419, 420, tutti recanti la data del 31 maggio 1974: i "decreti delegati" per antonomasia.

Il clima politico e culturale che ha accompagnato l'elaborazione di tali testi normativi risulta, proprio per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, aver influenzato gli interpreti inducendo una enfattizzazione ed una sopravvalutazione della tematica della « partecipazione alla gestione » che poco ha riscontro con l'effettività delle innovazioni introdotte.

Certamente le formule organizzatorie poste dai Costituenti avevano sortito, sia pur gradualmente, l'effetto di rendere sempre meno congrua ed appropriata la struttura organizzativa esistente, semplice riproposizione del modulo ministeriale, generale nella pubblica amministrazione e scarsamente conformata alle esigenze poste dalla sanzione costituzionale del diritto allo studio e della libertà di insegnamento.

Solo per quanto riguarda quest'ultimo principio, peraltro, la nuova normativa si presenta incisiva, sia per le garanzie introdotte nello stato giuridico, sia per il peso della componente docente negli organi collegiali istituiti o ristrutturati.

Con la riforma del 1974, per la prima volta nella storia della scuola in Italia, studenti, geni-

---

degli esami ai soli alunni interni con l'esclusione dei privatisti; nell'impossibilità per le stesse di essere sede di esame di maturità e di abilitazione (art. 7 e 14 l. n. 86, cit.); nell'impossibilità di valutare il servizio prestato presso le scuole legalmente riconosciute come titolo didattico.

Ora anche nelle scuole legalmente riconosciute i privatisti possono sostenere esami, con la sola limitazione che il titolo conseguito deve essere convalidato dalla frequenza per un anno della classe alla quale l'esame dà accesso: BONAMORE, *La « parità » per le scuole non statali (art. 33 cost.) in rapporto al servizio dei docenti*, in *Foro amm.*, 1984, 135.

Con ordinanza ministeriale 3 maggio 1947, successivamente confermata fino al d.l. 24 giugno 1952, n. 649, prorogato a sua volta e reso permanente finalmente con l. 6 marzo 1958, n. 184, anche alle scuole legalmente riconosciute fu permesso d'essere sede di esame; la differenza di valutazione del servizio fu soppressa con d.lg. 7 maggio 1948, n. 1034, confermato con l. 2 agosto 1952, n. 1132.

Sull'attuale configurazione del riconoscimento legale e del pareggiamento v. *La scuola secondaria non statale in Italia* (Autori vari), Roma, 1981, 51 ss.

tori, personale docente e non docente, amministratori di enti locali e rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro sono stati chiamati a dare il loro contributo all'interno della gestione amministrativa, ma le novità organizzative si segnalano all'interprete in primo luogo proprio per i limiti della tanto sottolineata componente partecipativa e per la prevalenza di istituti di mera autogestione del personale.

La "partecipazione" propriamente detta si è realizzata solo in organi a livello di distretto e di istituzione scolastica: in ogni caso, in termini minoritari rispetto alla quota di rappresentanza del personale della scuola e con l'esclusione, in omaggio al principio della libertà d'insegnamento, di ogni potere decisionale in materia didattica, metodologica e, in generale, d'insegnamento.

In secondo luogo, risalta il carattere alternativo che obiettivamente la manovra legislativa assumeva rispetto al disegno del decentramento istituzionale e del coinvolgimento diretto delle autonomie locali nella gestione della scuola.

La connotazione più rilevante rimane comunque la collocazione degli organi nuovi ed il mantenimento di quelli ristrutturati nel quadro organizzativo non solo dell'amministrazione statale, ma del Ministero stesso.

Pur nella innegabile novità dell'impostazione generale e delle suggestioni che non hanno trovato concretizzazione nelle norme, è stato l'armamentario dell'organizzazione "a diritto amministrativo" quello da cui si è tratto l'istituto chiave dell'affermata nuova gestione della scuola: l'organo collegiale.

Il collegio è un corpo costituito da una pluralità di soggetti, dotati di pari attribuzioni, cui è necessario provvedere in seduta comune attraverso una deliberazione unitaria (140).

Il meccanismo istituzionale dell'organo collegiale da tempo è nato ed è stato utilizzato come strumento di contemperamento della soggettività delle determinazioni individuali, di rappresentazione e mediazione di interessi diversi, di superamento della responsabilità individuale, di corresponsabilizzazione.

Gli interessi diversi o le particolari competenze ed esperienze sono introdotti nell'organo (e tramite esso, nell'organizzazione) con la nomina che può essere *ratione officii*, per elezione, per designazione "in rappresentanza" di sog-

---

(140) SANDULLI, *op. cit.*<sup>13</sup>, I, 203.

getti che fanno parte di enti, altri organi, gruppi, categorie, comunità (141).

La creazione degli organi collegiali sancita dal d.P.R. n. 416 del 1974, pur rispetto ai moduli di democratizzazione dell'ordinamento sino ad allora conosciuti, ha rappresentato l'utilizzo complessivo del collaudato istituto per la finalità della diretta partecipazione dei cittadini all'esercizio del potere esecutivo che tanta parte ha nell'organizzazione politica economica e sociale del Paese.

Tali organi potevano forse evolvere in qualcosa di diverso, di conflittuale con gli organi preesistenti, con il potere che dal Ministro giungeva agli altri organi monocratici, alla base della piramide burocratica e questo era l'intento di parte delle forze politiche che li hanno voluti.

Potevano anche evolversi a costituire un primo *vulnus* del sistema costituzionale, proprio a partire da nozioni giuridicamente confuse quali quelle della comunità educante, della comunità educativa, peraltro distinta dalla nozione della comunità scolastica ex art. 1 d.P.R. n. 416, cit. (che connota la rinnovata struttura del sistema scolastico accentuandone una componente fondamentale). Altre forze politiche o culturali intendevano con ciò abbastanza esplicitamente appannare il diritto-dovere d'intervento del potere pubblico sul terreno formativo in generale e della produzione dell'istruzione in particolare, avvalorando i processi educativi che si ritengono svilupparsi "naturalmente" nella società e che sono invece governati sempre da chiare impostazioni ideologiche, spesso da logiche di conservazione sociale e culturale (142).

Si può ormai rilevare che ciò non è stato. Gli organi collegiali della scuola sono stati, e sono rimasti, strutturati in maniera omogenea con la disciplina degli altri organi dell'amministrazione

(141) Sulla base della struttura teorica e funzionale della cosiddetta rappresentanza politica si è andato diffondendo il metodo dell'elezione dei membri (o di alcuni membri) di un organo collegiale da parte di un corpo eligente che ha dato luogo alla formula organizzatoria dell'autoamministrazione (GIANNINI, *op. cit.*, I, 280). I dipendenti di un ente pubblico ad esempio organizzati in corpo eligente eleggono i rappresentanti del personale nei consigli d'amministrazione.

Tale formula si è estesa dunque al conferimento di uffici anche non di enti esponenziali poiché « basta che sia possibile organizzare un gruppo eligente per poter conferire ogni sorta di ufficio » (ID., *lc. ult. cit.*).

(142) SUSI, intervento alla Tavola rotonda sul *Rapporto del Consiglio d'Europa e i problemi della formazione in Italia*, in appendice a SCHWARTZ e DE VLIGNIERS, *Rapporto sull'educazione permanente*, Roma, 1981, 199.

ne; seppur particolarmente caratterizzati, sono organi dello Stato e non di una mitica comunità da esso distinta e non confluyente in quella generale di cui lo Stato è ente esponenziale (143).

La natura di organi dello Stato è stata riconosciuta agli organi collegiali della scuola dalla circ. ministeriale 12 febbraio 1985, n. 60 che, sulla base di un parere espresso dal Consiglio di Stato (144), ha dato disciplina organica ai rapporti tra organi cosiddetti burocratici e organi istituiti con d.P.R. n. 416, cit. (145).

L'autonomia di cui tali organi godono non giunge al punto di configurarli quali centri portatori di autonoma soggettività (146).

L'esistenza di figure di sovraordinazione diverse dalla gerarchia sovviene onde permettere la comprensione del potere attribuito ai tradizionali organi dell'amministrazione scolastica e, in particolare, al provveditore agli studi (147).

Il potere di vigilanza, tipizzato dall'art. 26 d.P.R. n. 416, cit. in capo al provveditore, certa-

(143) Altra cosa è definire gli organi collegiali della scuola "organi della comunità scolastica". Tale definizione è certamente corretta se si tiene presente che la comunità scolastica definita dall'art. 1 d.P.R. n. 416, cit. altro non è che la "gestione della scuola" cioè il sistema organizzativo quale si caratterizza dopo l'istituzione e il riordino degli organi collegiali. V. al riguardo RAPPAZZO e PIETRELLA, *La gestione collegiale della scuola*, Roma, 1987, 15.

*Contra* PIZZORUSSO, *La comunità scolastica nell'ordinamento repubblicano*, in *Foro it.*, 1975, 221. Da notare che il termine "scuola" che figura nell'art. 5 l. n. 477 del 1973 è stato sostituito con l'espressione gestione della scuola nel decreto delegato. In entrambi i casi il riferimento, ovvio, trattandosi di norme di organizzazione, è all'organizzazione della produzione dell'istruzione pubblica, il sistema scolastico.

(144) Cons. St., sez. II, 12 gennaio 1983, n. 1114, in *Riv. giur. scuola*, 1986, 397.

(145) La circolare in esame, con vicenda ricorrente nella normativa emanata nel settore, propone norme desunte da un atto privo di efficacia normativa, qual è un parere del Consiglio di Stato. Nella fattispecie si tratta di un'interpretazione cui gli organi periferici sono "pregati" di uniformarsi. Cfr. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 482.

(146) Circ. ministeriale 12 febbraio 1985, n. 60, cit.; *contra* cfr. TAR Calabria 23 aprile 1976, n. 81, in *I TAR*, 1976, I, 2599.

(147) Peraltro è da ritenere infondata la diffusa opinione che gli uffici collegiali non possono trovarsi in posizione di gerarchia. « È vero solo che nella maggior parte dei casi gli uffici collegiali sono in rapporto di ausiliarità, ma nulla vieta che possono esistere uffici collegiali in rapporto di gerarchia »: GIANNINI, *op. cit.*, I, 294. Tale tipo di rapporto non è riscontrabile sussistere tra organi collegiali e organi monocratici dell'amministrazione, alla luce della normativa vigente che fa escludere quindi l'esperibilità di rimedi gerarchici contro gli atti degli organi collegiali. Cfr. TAR Lombardia, Milano 7 novembre 1979, n. 925, in *I TAR*, 1980, I, 148.

mente gli consente una valutazione complessiva dell'operato degli organi collegiali, rafforzata, garantita dalla possibilità di procedere allo scioglimento per « persistenti e gravi irregolarità » o « mancato funzionamento » prevista dal comma 7 del medesimo articolo. Il potere di vigilanza si configura come controllo d'attività e non di singoli atti per i quali non può essere riconosciuto il potere di annullamento in caso di illegittimità se non in sede di autotutela (148).

Tale potere è applicazione di un principio generale possibile proprio in quanto gli organi della partecipazione non si collochino fuori della struttura del Ministero e della logica del modello " a diritto amministrativo ".

Dopo l'emanazione dei decreti delegati del 1974 si levarono diverse voci a sottolineare come il principio della libertà d'insegnamento fosse stato dalla nuova normativa inammissibilmente limitato (149).

Devesi anzitutto osservare che il diritto alla libertà di insegnamento non è stato attribuito al docente della scuola pubblica come privilegio, rispetto agli altri dipendenti dello Stato, a suo esclusivo favore, ma nella sua specifica qualità di pubblico funzionario e per le funzioni che nel sistema scolastico egli deve esplicare.

La natura funzionale del diritto ne determina il contenuto ed i limiti.

Se l'interesse dell'insegnante all'esercizio libero della sua attività d'insegnamento è tutelato nei confronti tanto dei discenti, che delle famiglie, dello Stato e dei terzi, che conseguentemente in tale esercizio non devono interferire, l'essere il diritto di libertà funzionalizzato all'interesse della libera formazione del discente ne conforma il contenuto.

Ne deriva che non occorrono esplicite disposizioni della Costituzione perché la legislazione ordinaria abbia il potere di concretare limiti, anche positivi, che nella funzione trovano giustificazione e non perseguono interessi diversi (150).

(148) Tale potere discrezionale potrà naturalmente essere esercitato solo in presenza di specifico valutabile interesse pubblico e non come mero ristabilimento della legalità violata.

(149) GATTULLO, *Di fronte ai decreti delegati*, in *Sui decreti delegati* a cura di CAVALLINI, Milano, 1975, 60 s.; BORGHI, *La libertà d'insegnamento*, in *Scuola e città*, 1975, n. 1, p. 2; CORRADINI, *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola della comunità*, Brescia, 1975, 189 s.

(150) Cfr. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, 35 s.; ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 48.

Il rispetto della coscienza morale e civile degli allievi ex art. 1 d.P.R. n. 417 del 1974 più che un limite è il chiarimento di una modalità d'esercizio del diritto connaturata alla sua funzione di strumento dell'integrale, liberato sviluppo dell'umanità dei discenti, cui non può non essere estranea ogni coazione, specie se di tipo indottrinante (151).

Il principio della collegialità, mantenendo la specificità professionale del ruolo degli insegnanti e rispettando il connesso carattere individuale della libertà d'insegnamento, la collega alle funzioni delle altre componenti del processo educativo, in un rapporto di mediazione costruttiva interna all'organizzazione del sistema scolastico (152).

Dopo l'emanazione dei decreti delegati è più agevole per l'interprete cogliere nella garanzia del principio della libertà d'insegnamento non il mero aspetto polemico e rivendicativo nei confronti dello Stato, ma la valenza positiva che « si arricchisce, sostanzia ed articola storicamente potenziando le altrui libertà e da queste ricevendo stimolo ... » (153).

Il rapporto tra la libertà d'insegnamento, il diritto all'istruzione e principi come quello della collegialità, della partecipazione sociale, della programmazione, sanciti dai decreti delegati più volte citati, risiede nella potenziata efficacia di intervento che questi ultimi assicurano o dovrebbero assicurare sulla rete di condizionamenti che limitano la stessa consapevolezza della situazione di non-libertà, dell'esistenza, a fronte della garanzia costituzionale, di quegli ostacoli

(151) BORGHI, *op. cit.*, 6; VALITUTTI, *Scuola e libertà*, Firenze, 1974, 19.

(152) CIVES, *Aggiornamento permanente dei docenti*, Firenze, 1977, 60.

(153) CIVES, *loc. cit.* La libertà non è qualcosa di compreso e limitato dalla civile convivenza, dalla società, dallo Stato, ma preesistente a tali compressioni, che basta eliminare per riavere intatta, quasi in un suo elastico ridistendersi, riespandersi nel momento in cui cessa l'azione limitante. Superati i pregiudizi dell'ideologia liberale, il modo più corretto di avvicinarsi al senso della libertà è da ritenere sia nel comprendere che « la libertà è un'invenzione umana; ed è una invenzione assai poco sviluppata pressappoco come un carretto tirato da un ciuco se paragonato ad un'automobile o a un aereo ». La libertà lungi dall'essere preesistente alla socialità, è fondata su precise programmazioni sociali che incidono sulla realtà nella tensione di un « passaggio progressivo dal regno della necessità al regno della libertà » (ROSSI LANDI, *Ideologia*, Milano, 1978, 199).

Gli ordinamenti democratici si stanno evolvendo peraltro nel garantire libertà di singoli e gruppi sociali ma riconoscendo la libertà del singolo come prevalente rispetto a quella dei gruppi, in caso di conflitto.

che di fatto la limitano e della cui eliminazione la stessa Costituzione fa carico allo Stato (154).

La scelta costituzionale di agganciare la caratteristica fondamentale del sistema scolastico alla previsione di un diritto soggettivo, sia pur collegato all'essenziale perseguimento di interessi alieni, pubblici e privati, costituisce del resto adeguata garanzia contro la possibilità di introduzione di sacrifici del potere di autodeterminazione del docente in relazione a principi quali quello della collegialità o della partecipazione (155).

Un altro importante intervento sull'organizzazione del sistema scolastico italiano, che, pur traendo origine dal dettato costituzionale, si è venuto a concretare solo a distanza dall'emanazione della Carta costituzionale, è quello relativo all'inserimento degli alunni handicappati nella scuola dell'obbligo.

L'art. 38 comma 3 cost. fa obbligo allo Stato di curare l'educazione e l'avviamento professionale degli inabili e dei minorati. Tale enunciato normativo, collocato nel titolo relativo ai rapporti economici, è stato solo raramente messo in relazione col principio d'uguaglianza sostanziale e col riconoscimento del diritto all'istruzione.

L'inadempimento da parte dello Stato degli obblighi posti dall'art. 34 cost. (156) per quanto riguarda gli alunni "normali" rendeva conseguenziale, e peraltro poco rilevata, la circostanza che lo stesso inadempimento fosse riscontrabile anche nei confronti di "inabili e minorati" in età scolastica, tanto che una netta discriminazione tra bambini "normali" e bambini, come successivamente furono definiti, "handicappati" (o, con eulogismo, "portatori di *handicap*") (157) è stata una costante dell'ordinamento scolastico italiano fin dalla sua prima origine.

Dal "combinato disposto" dell'art. 3 comma 2, dell'art. 34 comma 1 e dell'art. 38 comma 3 cost. si poteva invece desumere si concretizzasse il riconoscimento dell'uguaglianza sostanziale

del cittadino handicappato anche in campo scolastico, con il corollario della necessità di fornire educazione (in senso lato, quindi anche istruzione, ove ciò non fosse impossibile) al bambino handicappato.

Sebbene il principio di uguaglianza sia diretto alla eliminazione non solo delle discriminazioni socio-economiche o politiche ma anche delle disparità di fatto aventi origine nella "ingiustizia" della natura (158), il differente trattamento e l'emarginazione degli alunni handicappati furono per lungo tempo ritenuti razionali e, quindi, costituzionalmente corretti (159).

La tendenza degli interpreti a soddisfarsi di un intervento frammentario e discontinuo, oltre che emarginante, era in altre parole giustificata dal riconoscimento di come fosse riservato al legislatore e al suo potere discrezionale stabilire discipline differenziate per regolare situazioni che potevano ritenersi ragionevolmente e non arbitrariamente diverse, per il perseguimento di finalità apprezzabili costituzionalmente.

Il trattamento riservato agli alunni handicappati, nei rari casi in cui era preordinato, veniva considerato privilegio giustificato e non privilegio odioso.

L'inserimento degli alunni handicappati nelle classi normali è ora una più corretta applicazione del principio dell'uguaglianza del cittadino handicappato che si è fatta strada nella legislazione ordinaria in concomitanza con l'evolversi delle conclusioni delle scienze dell'educazione in materia (160).

(158) PIZZORUSSO, *Lezioni*, cit., 162.

(159) Cfr. C. cost. 21 maggio 1975, n. 125, in G.U. 4 giugno 1975, n. 145.

(160) Nel delineare lo svolgersi della legislazione ordinaria in materia dai primi sconsiderati interventi all'attuale struttura sono da ricordare in primo luogo la l. 26 ottobre 1952, n. 1463 sulla statizzazione delle scuole elementari per i ciechi e il d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264, sulla disciplina dei servizi e degli organi che esercitano la loro attività nel campo dell'igiene e della sanità pubblica (il regolamento applicativo di quest'ultimo d.P.R. fu emesso con d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518 e andò in vigore dall'anno scolastico 1968/69).

Con la l. 24 luglio 1962, n. 1073, provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio 1962/1965, furono stanziati fondi per le scuole e classi speciali e differenziali, poi specificamente previste per la scuola media dalla l. n. 1859 del 1962 istitutiva della scuola media unificata.

La logica rimaneva, comunque, ancora quella della separazione, una logica che nel caso di *handicaps* più gravi portava alle scuole speciali, nel caso di *handicaps* più lievi, alle classi differenziali.

Segna un decisivo mutamento di orientamento, contrario all'emarginazione degli handicappati, la l. 30 marzo 1971, n. 118, norme in favore dei mutilati ed invalidi civili.

Ad eccezione degli handicappati le cui condizioni ren-

(154) CIVES, *op. cit.*, 61.

(155) Cfr. BINI, *Il caso del Feltrinelli, classi omogenee e ideologie*, in *Gestione scuola*, 1985, n. 8, p. 1, 5.

(156) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 1030.

(157) Una definizione dell'alunno portatore di *handicap* può rinvenirsi nella circ. ministeriale 8 agosto 1975, n. 227: si intendono per « handicappati i minori che, in seguito ad evento morboso o traumatico intervenuto in epoca pre-peri-post-natale, presentino una menomazione delle proprie condizioni fisiche, psichiche e/o sensoriali che li mettano in difficoltà di apprendimento o di relazione ».

La dannosità per l'handicappato della segre-

dono " impossibile o molto difficoltoso " l'apprendimento e l'inserimento, la legge imponeva il superamento degli ostacoli esistenti all'inserimento, senza peraltro risolvere i problemi che tale impostazione sollevava; problemi certo di ordine pedagogico e didattico ma più che altro di natura organizzativa.

La tematica era coerentemente toccata dai cosiddetti decreti delegati (cfr. in particolare art. 4 comma 1, 6 e 12 d.P.R. n. 416 del 1974) e si inseriva nel quadro amministrativo delineato dalla l. n. 382 del 1975.

Il d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970 prevedeva norme particolari per il personale direttivo e docente da proporre a scuole e istituzioni statali aventi particolari finalità. Più importanti la l. 5 agosto 1975, n. 412, norme sull'edilizia scolastica e il d.m. 18 novembre 1975, sulle tecniche aggiornate relative all'edilizia scolastica.

La pretesa necessità dell'emarginazione in scuole speciali dei bambini ciechi è superata dalla l. 11 maggio 1976, n. 360.

La l. n. 517 del 1977 rappresenta il primo punto d'approdo definitivo di tutta la legislazione finora riassunta. Con essa si prevedono attività di sostegno e l'istituzione dei relativi corsi, nell'ambito di una politica scolastica mirante all'abolizione delle classi differenziali e all'attuazione dell'inserimento degli alunni portatori di *handicaps* nelle classi normali.

Specificatamente l'art. 7 permetteva, a livello di programmazione, la possibilità di realizzare forme di integrazione di sostegno a favore di alunni portatori di *handicaps* mediante l'utilizzazione dei docenti, di ruolo o incaricati a tempo indeterminato, in servizio nella scuola media ed in possesso di particolari titoli di specializzazione, che ne facessero richiesta. Una programmazione didattica in cui i problemi relativi all'integrazione scolastica fossero in modo particolare affidati ad un docente in servizio e fornito di titolo di specializzazione.

Successivamente peraltro, l'amministrazione, prendendo atto della carenza di personale specializzato, già in servizio, consentiva, in caso di assoluta necessità, il conferimento dei posti di sostegno a titolo di supplenza annuale a docenti in possesso di specifico titolo di specializzazione inseriti in un apposito elenco.

Tale intervento di natura regolamentare, se poneva, comunque, problemi di coordinamento con la lettera della norma, si inseriva correttamente nella *ratio* che ne era alla base.

Il conferimento delle supplenze annuali su questi tipi di posti avveniva solo nel caso eccezionale di carenza di personale specializzato, già in servizio.

Più chiaramente la l. n. 270 del 1982 ha previsto con l'art. 13 il computo dei posti di sostegno nelle dotazioni organiche dei ruoli provinciali, ribadendo la possibilità di utilizzare personale di ruolo (anche appartenente alle dotazioni organiche aggiuntive) in possesso di specifici requisiti (art. 14) senza escludere inoltre la possibilità di conferire anche per supplenze incarichi in posti di sostegno, cosa che invece ha fatto per altre categorie di cattedre (art. 15).

Con la l. 22 dicembre 1984, n. 887, legge finanziaria 1985, si sancisce la necessità di coprire prioritariamente i posti relativi al sostegno degli alunni portatori di *handicaps* con personale specializzato (disponendo quindi anche nuove nomine per supplenza annuale), e solo in via secondaria con docenti di ruolo (anche titolari nelle dotazioni organiche aggiuntive, DOA) ove ne facciano domanda

gazione in situazioni educative separate da quelle comuni, praticamente conclamata con l'andar del tempo dagli esperti, faceva venir meno la ragionevolezza della discriminazione col venir meno della valenza favorevole per gli handicappati della stessa; si fondava una interpretazione del dettato costituzionale diversa da quella invalsa.

La disuguaglianza dei bambini handicappati giustifica invero oggi un trattamento differenziato, di favore, ma all'interno della scuola pubblica, nelle classi comuni, nel quadro più generale del diritto all'istruzione.

È da ricordare che i gestori di scuole private possono rifiutare e rifiutano nelle loro scuole gli handicappati.

Sez. III. - L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA.

9. *Il Ministero della pubblica istruzione: A) gli organi nazionali.* — Per cercare di individuare le attribuzioni generali del Ministero della pubblica istruzione, non possiamo non partire dall'ultimo testo normativo che le ha determinate in positivo: il r.d. 5 novembre 1937, n. 2031.

In relazione a tale testo vanno tuttavia considerati:

il mutamento del quadro costituzionale e quindi i mutamenti istituzionali e i maggiori spazi di autonomia e di libertà (ad esempio per i privati) derivanti dal nuovo assetto;

il doppio ruolo che prima svolgeva la Minerva, come Ministero dell'istruzione e Ministero della cultura, che è andato via via riducendosi in conseguenza dell'istituzione di altri Ministeri specifici (spettacolo, beni culturali), dell'ampliamento della presenza di altri organi centrali (Presidenza del Consiglio), del decentramento regionale, dell'estendersi dei poteri degli enti locali (161). Non è dubbio tuttavia che permanga ancora in materia di cultura una competenza residuale del Ministero della pubblica istruzione di tipo generale e anche in relazione alla sua presenza nel campo dell'istruzione superiore, della ricerca scientifica, dell'istruzione artistica e degli scambi con l'estero;

le successive integrazioni e le competenze recuperate in seguito alla soppressione del PNF

ed infine con personale eventualmente in soprannumero.

Finalmente la vicenda dell'inserimento nella scuola normale degli alunni handicappati si fissa in una struttura organizzativa coerente e funzionale.

(161) V. in particolare l'art. 39 d.P.R. n. 616 del 1977.

e del Ministero delle corporazioni (162) e mantenute alla competenza statale.

In complesso tenuto conto di quanto sopra spetta al Ministero della pubblica istruzione di:

- governare e promuovere l'insegnamento pubblico e curare l'educazione morale ed intellettuale dell'infanzia e della gioventù attraverso le scuole di ogni ordine e grado (art. 4 r.d. n. 2031, cit.);

- vigilare sulle scuole private (d.lg.lt. n. 412 del 1945);

- vigilare sulle scuole e istituzioni culturali straniere in Italia e collaborare con le amministrazioni interessate all'ordinamento delle scuole italiane all'estero (163);

- promuovere (nei limiti sopraindicati) la diffusione dell'arte, della cultura e della scienza italiana mediante congressi, mostre, esposizioni, incoraggiamenti, aiuti e premi per pubblicazioni, studi e ricerche e, in collaborazione col Ministero degli affari esteri, l'affermazione dell'arte, della cultura e della scienza italiana nel mondo (art. 1 r.d. n. 2031, cit.).

Tuttavia se nella loro determinazione generale le attribuzioni sopraindicate in materia di istruzione sono rimaste le stesse, nei contenuti amministrativi esse hanno subito profonde variazioni in relazione al decentramento regionale.

Tenteremo, quindi, sia pure attraverso indicazioni di massima, di individuare in positivo le competenze, concernenti le attribuzioni sopra indicate, rimaste al Ministero della pubblica istruzione (nelle sue diverse articolazioni).

Lasciando da parte i compiti in materia di istruzione superiore e ricerca scientifica, per i quali si rinvia alle apposite trattazioni (v. UNIVERSITÀ DEGLI STUDI; RICERCA SCIENTIFICA) e le situazioni particolari relative a determinate regioni a statuto speciale (v.), le attuali competenze del Ministero della pubblica istruzione investono:

- l'ordinamento didattico e i relativi processi di innovazione;

- i processi di valutazione, il rilascio dei titoli di studio aventi valore legale e il riconoscimento dei titoli di studio stranieri;

- l'organizzazione della didattica;

- lo stato giuridico ed economico e l'aggiornamento del personale ispettivo e direttivo e docente e del personale non docente a carico dello Stato;

- la spesa statale e la gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche;

- l'istituzione, la trasformazione e la soppressione delle scuole di ogni ordine e grado, il riconoscimento legale e pareggiamento delle scuole private che hanno i requisiti previsti dalla legge; i contributi scolastici;

- la gestione degli studenti (iscrizioni, trasferimenti, disciplina, ecc.);

- l'assistenza scolastica di tipo culturale e pedagogica;

- l'edilizia sperimentale;

- la vigilanza didattica sulle scuole straniere in Italia;

- gli scambi culturali con l'estero;

- le attività di collaborazione con altri ministeri per scuole da essi dipendenti (scuole italiane all'estero, scuole militari).

Se nel complesso sono diminuite, rispetto al passato, le competenze, è aumentata (bisogna però tener conto del grande sviluppo quantitativo della scuola) la complessità delle strutture e delle articolazioni del Ministero.

Attualmente il Ministero della pubblica istruzione è così articolato:

A) livello nazionale: a) amministrazione centrale; b) enti nazionali di servizio: Centro europeo dell'educazione (CEDE) e Biblioteca di documentazione pedagogica (BDP);

B) livello regionale o interregionale: soprintendenze scolastiche e IRSSAE;

C) livello provinciale: provveditorati agli studi;

D) livello comprensoriale: distretti scolastici;

E) livello comunale o intercomunale: istituzioni scolastiche.

Come si è già avuto modo di precisare, si è in sostanza passati da un sistema monocentrico, in cui tutte le attribuzioni erano concentrate nel Ministero della pubblica istruzione e la gran parte dei poteri nell'amministrazione centrale, ad un sistema a policentrismo diffuso nell'ambito della stessa amministrazione statale.

Volendo fare qualche notazione sulle caratteristiche dell'attuale assetto del Ministero, appare opportuno evidenziare:

- il notevole incremento delle strutture ausiliarie, o se si vuole degli organi-enti, nella ricerca di una parziale maggiore efficienza;

- la maggiore complessità delle strutture, conseguente sia al provvedimento sulla dirigenza, che ha individuato al centro e in periferia più livelli decisionali nell'ambito dello stesso orga-

(162) Cfr. art. 4 r.d. 16 luglio 1923, n. 1743 e art. 4 d.lg.lt. n. 412 del 1945.

(163) D'intesa con il Ministero degli affari esteri (l. 30 ottobre 1940, n. 1636).

no, sia all'istituzione e al rinnovamento di organi collegiali operati dai decreti delegati. Si pensi alla trasformazione del provveditorato agli studi da ufficio del provveditore a organo complesso;

la notevole differenziazione degli organi in ordine alla loro natura e alla loro costituzione. Tralasciando le tradizionali ripartizioni (organi individuali e collegiali, semplici e complessi, ecc.), appare opportuno individuare come possono essi delinearli attualmente nella pubblica istruzione.

Accanto o in aggiunta agli organi burocratici, eredi della tradizionale struttura amministrativa dello Stato, ritroviamo:

organi tecnici tra i quali possiamo collocare gli enti nazionali di servizio e gli IRRSAE che dovrebbero rappresentare il braccio specialistico dell'amministrazione per i problemi culturali e metodologici relativi al personale e al rinnovamento dei processi formativi;

organi partecipativi, che tuttavia in relazione alla composizione e al ruolo vanno ulteriormente distinti in: organi a sostanziale impostazione autogestionaria e con funzioni prevalentemente consultive, quali il consiglio nazionale della pubblica istruzione e i consigli scolastici provinciali, che tendono ad un condizionamento di natura prevalentemente categoriale dei processi decisionali dell'amministrazione dal suo interno; organi a prevalente impostazione partecipativa e con compiti gestionali quali i consigli di istituto e, in misura più ridotta, i consigli di distretto.

Infine non può non sottolinearsi come questa maggiore complessità istituzionale si esprime anche in una maggiore complessità di processi decisionali a causa in particolare della logica del maggior condizionamento degli organi burocratici espressa dai decreti delegati attraverso l'estensione ad incrocio di poteri propositivi e consultivi (obbligatori) tra i diversi organi sia in verticale che in orizzontale.

A) Gli organi nazionali: a) l'amministrazione centrale. Notevolmente ridimensionato nello stesso quadro di competenze dei poteri statali, appare il ruolo dell'amministrazione centrale che, specie per quanto concerne la gestione diretta degli affari, assume ormai carattere residuale.

Volendo comunque, sia pure in termini di sintesi, definirne in positivo le competenze, va anzitutto considerato che essa svolge tutte le attività proprie di tutti gli organi centrali sovraordinati.

Ad essa appartengono, quindi, compiti di propulsione del sistema scolastico (programmazione, iniziativa di studio e di ricerche, ecc.), di coordinamento amministrativo, normativo e operativo, di vigilanza sugli organi e sull'attività delle autorità subordinate nonché quegli impegni gestionali (bilancio, gestione del personale amministrativo e tecnico dell'amministrazione; contenzioso legato alla sua posizione sovraordinata) che non possono essere decentrati o delegati.

Nello specifico dei problemi scolastici vanno sottolineati:

i poteri riservati all'amministrazione centrale in materia di ordinamento didattico e di sviluppo delle istituzioni, la promozione e l'emanazione (ove sia previsto dalla legge il decreto ministeriale) (164) dei provvedimenti concernenti l'assetto degli studi; l'approvazione o/e la promozione di iniziative di sperimentazione strutturale; la definizione del calendario scolastico; la pianificazione annuale delle istituzioni e l'emanazione dei provvedimenti di istituzione, di trasformazione e soppressione delle scuole secondarie, nonché quelli di riconoscimento legale e pareggiamento di scuole non statali;

la vigilanza diretta sugli enti ausiliari nazionali e regionali e sugli istituti di istruzione artistica non dipendenti dai provveditorati (conservatori e accademie) nonché la nomina dei revisori dei conti, in rappresentanza dell'amministrazione nelle istituzioni aventi personalità giuridica. Disposizioni particolari inoltre attribuiscono specificamente agli organi centrali il controllo sugli organi collegiali nazionali e provinciali (165) nonché poteri generali e specifici di annullamento, di riforma e di controllo sostitutivo in relazione a particolari ambiti di materie (166). Tra questi si ricorda l'annulla-

(164) Cfr., ad esempio, l'art. 2 l. n. 348 del 1977 che prevede in materia di programmi per la scuola media lo strumento del decreto ministeriale.

(165) Art. 26 d.P.R. n. 416, cit. Al di là tuttavia delle forme specifiche di controllo previste, resta il potere generale di autotutela dell'amministrazione. V. circ. ministeriale 12 febbraio 1985, n. 60, cit.

(166) Al riguardo cfr. gli art. 3, annullamento, revoca e riforma dei provvedimenti illegittimi o inopportuni, 7, 8 e 9, controllo sostitutivo e casi di riserva e avocazione di atti d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748. Su aspetti specifici cfr. art. 133 r.d. n. 653 del 1925, regolamento sugli alunni, esami e tasse scuola secondaria; art. 17 t.u. n. 577 del 1928, istruzione elementare; art. 24 d.P.R. 29 aprile 1957, n. 972, esami di abilitazione.

La valenza di tali norme risulta fortemente dimensionata dalla disciplina generale contenuta nel decreto sulla dirigenza citato.

mento collettivo di prove di esame nella scuola secondaria superiore in caso di irregolarità del loro svolgimento. Da segnalare anche la vigilanza sull'attività didattica delle scuole non statali che si sostanzia in particolare, a parte le usuali forme ispettive, nella nomina dei commissari governativi incaricati di presenziare agli esami che tali istituzioni possono per legge effettuare (167);

una serie di attività di gestione diretta di carattere residuale o dalla legge espressamente lasciata agli organi centrali; tra questi, in particolare, si segnalano, per l'importanza, l'amministrazione del personale direttivo (presidi e direttori didattici), del personale docente delle sopraindicate istituzioni di istruzione artistica e del personale docente della scuola secondaria superiore (salvo competenze specificamente decentrate ai provveditori); i comandi del personale della scuola di ogni ordine e grado presso enti e uffici della pubblica amministrazione; la nomina delle commissioni di maturità; l'acquisto di pubblicazioni, abbonamenti ai periodici nei limiti degli stanziamenti dei bilanci; l'edilizia sperimentale, ecc.

Appartiene inoltre alle competenze dirette degli uffici centrali tutta la materia degli scambi culturali con l'estero.

Per quanto riguarda gli uffici, l'organizzazione di base resta ancora quella determinata dalla l. n. 1264 del 1961 con le modificazioni conseguenti:

1) al passaggio al nuovo Ministero dei beni culturali delle direzioni generali delle antichità e belle arti (d.l. 14 dicembre 1974, n. 657) e delle accademie e biblioteche;

2) alla soppressione, in seguito al decentramento regionale, delle direzioni generali dell'edilizia scolastica e dell'educazione popolare (d.P.R. 24 luglio 1977, n. 617), con il passaggio delle competenze residue alle direzioni generali del personale e degli affari generali e amministrativi (edilizia sperimentale), dell'istruzione elementare, dell'istruzione secondaria di primo grado (corsi popolari che si concludono con il rilascio di titoli di studio).

Restano in conclusione i seguenti uffici: direzione generale del personale e degli affari generali e amministrativi; direzione generale dell'istruzione secondaria di primo grado; direzione generale dell'istruzione classica, scientifica e magistrale; direzione generale dell'istruzione tecni-

ca; direzione generale dell'istruzione professionale; direzione generale dell'istruzione universitaria; direzione generale per gli scambi culturali; direzione generale per l'istruzione media non statale; ispettorato per l'istruzione artistica; ispettorato per l'educazione fisica e sportiva; ispettorato per le pensioni; servizio per la scuola materna (168).

A questi vanno aggiunti tuttavia :

gli uffici politici e cioè il Gabinetto del ministro e le segreterie particolari dei sottosegretari disciplinati dal r.d. 10 luglio 1924, n. 1100;

le strutture costituite con provvedimenti amministrativi e che, potendo contare solo su un'autonomia di fatto, risultano appoggiate a una delle strutture precedentemente indicate (ufficio legislativo, ufficio interrogazioni, ufficio per la stampa, ufficio onorificenze, istituiti con d.m. 18 novembre 1959; l'ufficio studi, organizzazione e metodi, istituito, in ultimo, con d.m. 21 aprile 1978; il centro studi per l'edilizia scolastica di cui al d.m. 31 gennaio 1963).

Va rilevato che il mancato adeguamento dell'organizzazione degli uffici, ancora legati ad una impostazione di gestione per settori scolastici, ha posto e pone notevolissimi problemi di coordinamento per materia determinando un anormale ampliamento dei poteri e degli interventi del Gabinetto del ministro, della direzione generale del personale e degli affari generali e amministrativi e di alcuni degli uffici sopra indicati non impegnati in specifici settori di intervento.

Per quanto concerne gli organi eviteremo di trattenerci su quelli individuali (ministro anzitutto e dirigenti di diverso livello), le cui funzioni sono determinate da norme comuni a tutta l'amministrazione dello Stato (169), e su quegli organi collegiali (consigli di amministrazione, commissione di disciplina, ecc.) che, sia pure con competenze variamente estese, sono presenti in tutti i ministeri.

Appare utile un cenno al consiglio nazionale della pubblica istruzione nato (art. 17 ss. d.P.R. n. 416 del 1974) insieme al consiglio nazionale

(168) Per la ripartizione delle competenze e degli incarichi dirigenziali tra servizi centrali del Ministero della pubblica istruzione v. il d.m. 21 aprile 1978, cit. A tale provvedimento tuttavia sono state apportate numerose modificazioni di carattere limitato (cfr. al riguardo l'organizzazione dei ministeri in *Raccolta degli atti normativi*, II, Roma, 1985, 151 ss.).

(169) Le attribuzioni particolari dei dirigenti e del personale della carriera direttiva dell'amministrazione della pubblica istruzione sono state determinate con d.m. 27 luglio 1973.

(167) Cfr. art. 61 r.d. n. 653, cit.

universitario (l. 7 febbraio 1979, n. 31) dallo sdoppiamento del Consiglio superiore della pubblica istruzione, l'antico organo unitario di massima consulenza tecnica del Ministro. Essi hanno mantenuto formalmente questa attribuzione anche se nella composizione (art. 16 d.P.R. n. 416, cit.) e nelle reali prevalenti funzioni esprimono sostanzialmente un ruolo di tipo autogestionario e garantistico che nel settore universitario assume velleità di autogoverno.

Il consiglio nazionale della pubblica istruzione ha comunque, in base all'art. 18 d.P.R. n. 416, cit., poteri propositivi specie in materia di innovazione educativa e un ruolo di valutazione generale dell'andamento del sistema scolastico.

Notevole rilievo assumono le funzioni di condizionamento dei poteri dell'amministrazione a tutela dei diritti e degli interessi del personale, sottolineati dal carattere generalmente obbligatorio e spesso vincolante dei poteri che il consiglio esprime.

Sul piano organizzativo il consiglio (che elegge nel suo seno un vicepresidente e l'ufficio di presidenza) ha ampi poteri di autoregolamentazione. A parte alcuni argomenti di carattere generale sui quali si esprime come corpo unitario (170), esso si articola in comitati di lavoro orizzontali per settori scolastici (materna, elementare, media, secondaria superiore e artistica) e verticali per materie (171).

(170) Il consiglio come corpo unitario:

formula annualmente una valutazione sull'andamento generale dell'attività scolastica e dei relativi servizi;

formula proposte in ordine alla promozione della sperimentazione e dell'innovazione educativa e ne valuta i risultati;

esprime pareri in ordine alla programmazione dello sviluppo della scuola, ai contenuti culturali e didattici, alle riforme di struttura e degli ordinamenti scolastici;

esprime parere, anche di propria iniziativa, su proposte e disegni di legge e in genere in materia legislativa e normativa attinente alla pubblica istruzione;

si pronuncia sugli argomenti assegnati, in sede istruttoria, alla trattazione di uno o più comitati a carattere orizzontale;

si pronuncia sulle materie e problemi oggetto di studio e di proposta da parte dei comitati a carattere verticale;

si pronuncia sulle questioni che il Ministro della pubblica istruzione ritenga di sottoporgli;

si pronuncia su ogni altro argomento o materia attribuiti dalle leggi e dai regolamenti alla sua competenza e che rivestono interesse generale.

(171) Il consiglio nazionale (delibera dell'11 ottobre 1978) ha costituito sette comitati verticali con riferimento a:

problemi attinenti alla riforma delle strutture, degli ordinamenti e dei curricula della scuola secondaria superiore, dell'istruzione artistica e della formazione professionale;

Comprende inoltre tre consigli di disciplina (personale ispettivo, direttivo, docente) eletti dal consiglio e cinque consigli per il contenzioso in relazione ai diversi ordini di scuola, ciascuno eletto dal corrispondente comitato orizzontale (172).

Oltre i consigli nazionali, fra gli organi collegiali specifici di un qualche rilievo attualmente esistenti vanno menzionati: il comitato per l'edilizia scolastica sperimentale (art. 7 l. 5 agosto 1975, n. 412); la conferenza dei presidenti degli IRRSAE e degli enti ausiliari nazionali (art. 15 d.P.R. n. 419 del 1974); il comitato tecnico per la sperimentazione (d.m. 11 ottobre 1971); il comitato per il coordinamento delle attività di automazione; il comitato centrale per l'edilizia universitaria (art. 4 l. 6 marzo 1976, n. 50); il comitato per l'anagrafe nazionale delle ricerche (d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382).

b) Gli enti nazionali di servizio. Il d.P.R. n. 419, cit. ha creato un sistema di strutture a valenza tecnica con il compito di gestire alcuni aspetti fondamentali della vita scolastica: la sperimentazione, l'aggiornamento del personale docente, la documentazione specialistica.

Espressione di tale linea di riorganizzazione

rapporto scuola-amministrazione scolastica; problemi del decentramento, della riforma e della gestione del Ministero della pubblica istruzione;

calendario scolastico, orario di servizio e organizzazione del lavoro nella scuola;

formazione e reclutamento del personale della scuola;

sperimentazione e aggiornamento;  
rapporti scuola e minoranze linguistiche;  
istituzioni scolastiche, educative e culturali italiane all'estero e problemi di raccordo.

(172) I consigli di disciplina a norma dell'art. 104 d.P.R. n. 417 del 1974 formulano pareri vincolanti in materia di procedimenti disciplinari concernenti:

il personale ispettivo, direttivo delle scuole e istituti di ogni ordine e grado e il personale docente delle scuole secondarie superiori ed artistiche statali (per i quali sia prevista l'irrogazione di una sanzione superiore alla censura);

il personale dei ruoli provinciali con riferimento alla sola proposta di sanzione disciplinare della destituzione.

I pareri dei consigli di disciplina hanno carattere esterno e sono vincolanti, salvo che il Ministro non ritenga di disporre in modo più favorevole al dipendente. Formulano inoltre pareri vincolanti nei trasferimenti d'ufficio per incompatibilità del personale dei ruoli nazionali.

I consigli per il contenzioso esprimono pareri vincolanti esterni:

sui ricorsi in materia di trasferimenti per soppressione di posto di cattedra o a domanda;

sui ricorsi contro i provvedimenti del direttore didattico, del preside o del provveditore di inflizione delle sanzioni disciplinari di loro competenza al personale direttivo e docente.

tecnica del sistema di governo della scuola sono, a livello regionale, gli istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativi e, accanto a questi, con funzioni di generale supporto conoscitivo per tutto l'apparato scolastico, due organismi a carattere nazionale:

il CEDE, le cui funzioni sono particolarmente finalizzate a un ruolo di osservatorio del dibattito pedagogico in campo internazionale e, in particolare, nell'area della Comunità europea. In tale direzione esso attende a studi e ricerche su un vasto arco di materie che vanno dalla programmazione ai problemi dell'apprendimento, della sua valutazione e delle innovazioni tecnologiche. È gestito da un consiglio direttivo di undici membri — di cui una parte designata dal consiglio nazionale della pubblica istruzione (CNPI) e dal Consiglio universitario nazionale (CUN) — nominato dal Ministro;

la BDP con sede a Firenze e con compiti che investono la raccolta, la conservazione, la valorizzazione di materiale bibliografico e di documentazione didattico-pedagogica. È gestita da un consiglio direttivo di nove membri di varia designazione (IRRSAE, CNPI, Ministro).

È proprio per il loro carattere nazionale che li collochiamo tra gli organi centrali anche se, ed è evidente, essi svolgono un ruolo che non può essere considerato sovraordinato rispetto a quello di altri organi locali.

Le istituzioni in questione sono dotate di "personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia amministrativa" e soggette alla vigilanza del Ministero della pubblica istruzione.

Il potere di autoregolamentazione si esprime attraverso lo statuto che nel caso particolare, data la limitata disciplina legislativa, assume notevole dimensione.

Lo statuto, oltre a definire le competenze degli organi (il consiglio direttivo, il presidente eletto dal consiglio stesso e che ha la rappresentanza legale, il segretario) e il loro funzionamento, disciplina: la gestione amministrativo-contabile; il regime dei controlli; l'organizzazione dell'attività istituzionale, ecc.

Nel complesso queste istituzioni godono di un'autonomia estesissima, ai limiti di quella tradizionalmente riconosciuta agli enti di servizio, fra i quali vanno senza dubbio collocati.

Al riguardo va notato che essi, pur avendo l'art. 17 d.P.R. n. 419, cit. considerato diverse fonti di finanziamenti, vivono sostanzialmente con il contributo del Ministero della pubblica istruzione e utilizzano personale statale di-

staccato a norma dell'art. 16 d.P.R. n. 419, cit. Possono tuttavia affidare incarichi a tempo determinato a persone estranee all'amministrazione con spese a carico dei propri bilanci.

I presidenti del CEDE e della BDP fanno parte, insieme ai presidenti degli IRSSAE, dell'Assemblea dei presidenti di cui all'art. 15 d.P.R. n. 419, cit.

10. (Segue): B) *gli organi periferici*; C) *i provveditorati agli studi*; D) *i distretti scolastici*. — a) le soprintendenze scolastiche. La vicenda di questo organismo è emblematica dello stato di incertezza che da tempo investe l'amministrazione scolastica.

Proposto sin dal 1951 (173) come un organismo di decentramento in materia di scuola secondaria e, nel contempo, come struttura di raccordo con quello che si riteneva allora l'istituendo ente regione; rilanciato dalla commissione di indagine sullo stato della pubblica istruzione e, in conseguenza, riproposto all'esame parlamentare con un disegno di legge del ministro Gui presentato al Senato nel 1966 (174) sempre con compiti di decentramento in materia di scuola secondaria e di coordinamento dei provveditori, venne in realtà istituito con un contestuale provvedimento sull'edilizia scolastica che ebbe però la fortuna di essere approvato (l. n. 641 del 1967).

Ma il sovrintendente, nato con compiti limitati all'edilizia, li ha perduti con il decentramento regionale, salvo alcuni aspetti residui, assumendo altre ma sempre limitate competenze.

In particolare, le sue competenze, a parte incarichi specifici che vengono conferiti in via amministrativa dal Ministro, riguardano: il possibile svolgimento di concorsi a cattedre del personale docente delle scuole medie (effettuabile tuttavia anche a livello provinciale) e delle scuole secondarie superiori (per incarico del Ministro); sempre per incarico del Ministro può curare i concorsi a preside (175); residue competenze in materia di edilizia scolastica sperimentale (art. 4 l. n. 50 del 1976).

Le sovrintendenze scolastiche hanno compe-

(173) Cfr. il disegno di legge recante norme generali sull'istruzione presentato alla Camera dei deputati il 13 luglio 1951 dal Ministro della pubblica istruzione Gonella: cfr. Atti parl. Cam., I legislatura, doc. n. 2100.

(174) Cfr. Atti parl. Sen., IV legislatura, doc. n. 1540.

(175) Cfr. art. 27 e 31 d.P.R. n. 417 del 1974 e l. 9 agosto 1978, n. 463.

tenze regionali o interregionali e sono attualmente quindici (176).

L'attuale strutturazione è caratterizzata da una limitata articolazione. Gli organi individuali sono il sovrintendente scolastico e un primo dirigente le cui competenze sono definite, sulla base del decreto sulla dirigenza, dagli art. 16 e 18 d.m. 27 luglio 1973.

Vi è un organismo collegiale, il comitato regionale per l'edilizia scolastica (presieduto dal sovrintendente), creato con la stessa legge istitutiva della sovrintendenza e rimasto anche esso in piedi in relazione alle residue competenze in materia di edilizia sperimentale, con una composizione a prevalente rappresentanza istituzionale e con la presenza di esperti (177).

b) Gli istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativi. Attraverso l'istituzione degli IRRSAE si è teso alla costituzione di un sistema diffuso di strutture finalizzate a sostenere e a migliorare la qualità del processo formativo con intervento sia sugli operatori sia sui processi (178).

Si è in sostanza tentato di recuperare su basi

---

(176) Piemonte e Valle d'Aosta; Liguria; Lombardia; Friuli-Venezia Giulia; Veneto e Trentino-Alto Adige; Emilia-Romagna; Toscana; Marche; Lazio e Umbria; Abruzzo e Molise; Campania; Puglia e Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.

(177) Art. 7 e 8 l. n. 641, cit. Fanno parte del comitato:

il sovrintendente scolastico interprovinciale, che lo presiede;

il provveditore regionale alle opere pubbliche;

il direttore della ragioneria regionale dello Stato;

l'assessore alla pubblica istruzione della regione;

un rappresentante del comitato regionale per la programmazione economica;

un rappresentante dell'associazione dei comuni d'Italia e un rappresentante dell'unione delle province;

i provveditori agli studi della regione;

un funzionario del provveditorato alle opere pubbliche;

un esperto designato dal Ministro della sanità;

due esperti designati dal sovrintendente scolastico interprovinciale.

Partecipano ai lavori del comitato regionale, con voto consultivo, due esperti designati dal sovrintendente scolastico interprovinciale e scelti fra due terne, indicate, rispettivamente, dal consiglio nazionale degli ingegneri e dal consiglio nazionale degli architetti.

Per ognuno dei componenti del comitato è nominato un supplente.

I componenti del comitato sono nominati con decreto del Ministro della pubblica istruzione. Gli esperti durano in carica cinque anni.

(178) Per un'ampia ed approfondita disamina degli IRRSAE cfr. COSENTINO e FIORI, *Gli istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi*, Roma, 1981.

più solide l'esperienza per vari motivi mostratasi fallimentare dei centri didattici, a suo tempo creati, come si è avuto modo di rilevare (v. *supra*, § 2), per impostare in termini non solo di apparato burocratico (ispettori tecnici) ma anche di assetto funzionale il problema di una capacità tecnica dell'amministrazione.

In particolare, il d.P.R. n. 419, cit. ha individuato all'art. 9 i compiti di tale istituzione: nell'attività di raccolta, elaborazione e diffusione della documentazione pedagogico-didattica, nella conduzione di studi e ricerche in campo educativo, nella promozione, assistenza e attuazione di progetti di sperimentazione che investono una pluralità di istituzioni scolastiche; nell'organizzazione e attuazione di attività di aggiornamento per il personale direttivo e docente della scuola. Compiti — come si vede — di ampio rilievo, che dovrebbero fare di questa istituzione una delle strutture portanti della gestione della scuola, tenuto conto dei notevoli spazi giuridici e delle possibilità organizzative ad essi riservate dal provvedimento istitutivo.

Sulla natura giuridica degli IRRSAE non si ha nulla da aggiungere a quanto già precedentemente precisato a proposito del CEDE e della BDP di Firenze: sono enti di servizio, organi istituzionalmente inseriti nell'amministrazione scolastica — un iniziale tentativo a una maggiore "indipendenza" attraverso la collocazione tra gli enti parastatali ha avuto l'unico negativo effetto di far applicare ad essi un regime di controllo molto più rigido di quello attraverso cui normalmente si realizza l'azione di vigilanza del Ministero della pubblica istruzione (179) —, dotati di ampio potere di autoregolamentazione (180). Sono gestiti da un consiglio direttivo con composizione mista (cinque membri scrutinati con elezione di secondo grado dal personale direttivo e docente e altri dieci di designazione istituzionale: tre dalla regione, gli altri dal Ministro della pubblica istruzione) finalizzata a garantire in qualche misura una sufficiente qualificazione tecnica.

Il consiglio direttivo, che è organo deliberativo delle istituzioni, elegge un presidente che ne ha la rappresentanza legale e ne sovrintende l'attività.

Altro organo dell'istituto è il segretario, anche se il potere di autoregolamentazione non

---

(179) Cfr. circ. ministeriale 2 novembre 1979, n. 267.

(180) Per una diversa valutazione dell'autonomia degli IRRSAE cfr. COSENTINO e FIORI, *op. cit.*

esclude la possibile costituzione di una giunta o comitato esecutivo sul modello di altre istituzioni.

Sul piano funzionale, gli IRRSAE, secondo uno schema organizzativo in qualche misura privilegiato dai decreti delegati, si articolano in sezioni orizzontali, cioè per gradi di scuola (ferma restando la possibilità di operare unitariamente per attività di interesse comune), e verticali per materie e problemi che investono tutte le sezioni (documentazione e informazione; metodi e tecniche della ricerca sperimentale; organizzazione dell'attività di aggiornamento). Anche gli IRRSAE debbono in linea di principio servirsi per lo svolgimento delle loro attività di personale della scuola, il cui reclutamento è stato purtroppo dallo stesso d.P.R. n. 419, cit. circondato da una serie di garanzie procedurali di tipo concorsuale che hanno notevolmente appesantito il sistema.

Gli IRRSAE, tuttavia, oltre alla prevista utilizzazione di personale ispettivo dei ruoli periferici, possono anche affidare incarichi a persone esterne all'amministrazione per lo "svolgimento di particolari mansioni tecniche e scientifiche".

C) I provveditorati agli studi. Il provveditorato è l'organo sul quale ormai si concentrano i più ampi impegni gestionali di tutto l'apparato. Rispetto al passato, quando esso era sostanzialmente l'ufficio del provveditore agli studi, ha subito una notevole evoluzione trasformandosi in una struttura complessa che, sia pure in termini ridotti, ricorda l'articolazione degli uffici centrali.

A tale trasformazione hanno congiuntamente concorso:

la disciplina della dirigenza statale operata dal d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, che ha portato alla presenza in questo ufficio di altri titolari di sia pur definiti poteri decisionali;

l'amplissimo decentramento di competenze dagli uffici centrali, con il conseguente moltiplicarsi di poteri concernenti la gestione diretta di affari e la vigilanza sulle istituzioni statali;

le innovazioni all'assetto istituzionale conseguenti sia al decentramento sia al riordinamento degli organi collegiali operato dai decreti delegati.

Il provveditorato è, quindi, divenuto un organismo amministrativo caratterizzato da una vasta articolazione di competenze, da una pluralità di organi individuali e collegiali e, inoltre, da un regime di rapporti con le istituzioni ammini-

strative, ormai tutte dotate di autonomia amministrativa, sempre più complesso.

La competenza dei provveditorati agli studi investe a livello provinciale (181) tutte le istituzioni di istruzione primaria, secondaria ed artistica, ad eccezione dei conservatori di musica e delle accademie di belle arti, di danza e arte drammatica. Dopo il decentramento operato dai decreti delegati, la loro area di intervento investe infatti blocchi di competenza sufficientemente ampia. Tra questi sono di particolare rilievo:

l'istituzione di sezioni di scuola materna statale e di corsi popolari (di residua competenza statale) e la predisposizione di piani di priorità per le nuove istituzioni negli altri settori scolastici;

la definizione di piante organiche del personale docente;

la competenza generale (salvo specifiche eccezioni) in materia di personale docente della scuola materna, elementare e media, di personale non insegnante statale e di personale non di ruolo (docente e non docente) delle scuole di ogni ordine e grado; competenze specifiche in materia di stato giuridico ed economico del personale docente della scuola secondaria superiore e del personale direttivo (182);

la competenza generale in materia di formazione e aggiornamento del personale non insegnante e compiti di pianificazione per l'aggiornamento dei docenti;

il finanziamento, nell'ambito degli stanziamenti ministeriali, delle istituzioni scolastiche per le attività di competenza statale; la concessione di contributi e sussidi alle scuole materne ed elementari parificate nei casi previsti dalla normativa vigente; la liquidazione diretta delle retribuzioni e di indennità spettanti a determinate categorie di personale (docenti della scuola materna ed elementare; personale docente e non docente supplente delle scuole ad autonomia amministrativa, ecc.);

la vigilanza sulle istituzioni che investe il controllo sulle attività, sugli atti (in qualche caso

(181) Art. 7 r.d.l. n. 2163 del 1938.

(182) Art. 123 d.P.R. n. 416 del 1974, personale docente dei ruoli provinciali e art. 2 d.P.R. n. 420 del 1974, personale non docente statale. La competenza generale in materia di personale (ispettivo, direttivo e docente delle scuole secondarie superiori) dei ruoli nazionali è dell'amministrazione centrale.

preventivo e normalmente successivo) (183) e il controllo sugli organi individuali (di tipo gerarchico) e collegiali (184) delle istituzioni e la soluzione dei conflitti di competenza tra organi scolastici a carattere subprovinciale. Compete inoltre al provveditore una generale azione di vigilanza sulle scuole non statali (185).

Per quanto concerne gli organi individuali del provveditorato (provveditori, primi dirigenti) si rinvia per gli aspetti generali alla normativa sulla dirigenza e, per l'individuazione degli atti di competenza, agli specifici provvedimenti ministeriali (186).

Una particolare menzione va invece agli organi collegiali permanenti, la cui presenza ha concorso a dare all'ufficio scolastico provinciale quella struttura complessa cui si accennava, che sono:

il consiglio scolastico provinciale, organo antichissimo (di grande rilievo nella legge Casati) poi decaduto ad una presenza limitata alla sola scuola elementare e rilanciato con ambiziosi obiettivi dai decreti delegati. Più che organo partecipativo, tuttavia, esso esprime, così come il consiglio nazionale scolastico, una prevalente ispirazione autogestionaria ed è in gran parte composto dai rappresentanti delle diverse categorie di personale, cui si aggiungono sparute rappresentanze esterne (187). Del consiglio nazionale inoltre ripete l'equivoco insito in una presenza caratterizzata da prevalenti criteri di rappresentatività di categoria a fronte di competenze che dovrebbero essere proprie di un organo di consulenza tecnica dell'amministrazione. Le sue competenze, d'altra parte, investono da un lato, un'attività di consulenza (in qualche caso di proposizione) sullo sviluppo locale delle istituzioni scolastiche e sulla utilizzazione delle risorse (non di rado di prevalente interesse degli

(183) Cfr. in proposito l'art. 53 d. interm. 28 maggio 1975 e la circ. ministeriale 4 luglio 1975, n. 177.

Sono soggette a controllo preventivo le delibere di approvazione del bilancio di previsione e delle relative variazioni (riferentisi non a spese fisse e obbligatorie) e l'autorizzazione di affidamento del servizio di cassa, nonché altri provvedimenti concernenti la gestione patrimoniale delle istituzioni a personalità giuridica.

(184) Cfr. art. 26 d.P.R. n. 416, cit.

(185) Cfr. al riguardo INZERILLO, *Natura e compiti del provveditorato agli studi*, Roma, 1980.

(186) Cfr. d.m. 27 luglio 1973.

(187) Per una individuazione analitica della composizione del consiglio scolastico provinciale variante a seconda delle province sulla base di tre parametri (popolazione scolastica, numero di unità scolastiche, entità del personale direttivo e docente) da quarantadue a sessantasei unità, cfr. l'ordinanza ministeriale 25 novembre 1976.

enti locali) e, dall'altro, un complesso di attività connesse ad un'azione di garanzia in favore del personale (art. 15 d.P.R. n. 416 del 1974). In concreto è senz'altro quest'ultima competenza che caratterizza nei fatti la presenza di questo organo che peraltro si presenta con una diffusa articolazione interna. A parte il presidente e una giunta esecutiva, entrambi elettivi (188), operano in esso tre consigli di disciplina (per la scuola materna, elementare e media) e sezioni di lavoro strutturabili per gradi di scuola o per materie. Su tale aspetto organizzativo molto è lasciato al potere di autoregolamentazione dell'organo;

il consiglio di amministrazione provinciale. In conseguenza del decentramento, ai provveditorati agli studi, della gestione del personale non insegnante delle istituzioni scolastiche, svolge nei confronti di tale personale le attribuzioni che a livello centrale sono di competenza del consiglio di amministrazione del Ministero. Ha carattere misto con componenti in parte designati dal provveditore (che lo presiede) in parte eletti dal personale in questione.

A questi si aggiungono altri organismi ugualmente collegiali con competenze connesse sia alle attività relative alla gestione del personale (commissione di disciplina provinciale per il personale non insegnante) sia a compiti previsti da vari provvedimenti legislativi (commissione per il contenzioso, commissione per l'approvazione dei conti consuntivi, comitato per l'educazione sanitaria, ecc.).

D) I distretti scolastici. L'istituzione del distretto scolastico va riportata all'ipotesi che al tempo sembrava vincente, di soppressione della provincia e di ripartizione in comprensori del territorio nazionale. Muovendosi in tale direzione i provvedimenti istitutivi degli organi collegiali hanno creato:

a) il distretto scolastico come circoscrizione territoriale, definito « un comprensorio scolastico di norma subprovinciale corrispondente ad un ambito territoriale comprendente una popolazione non superiore a 100.000 abitanti o a 200.000 nelle zone di intensa urbanizzazione » (189);

(188) La giunta presieduta dal provveditore è composta di otto membri di cui almeno quattro devono essere docenti.

(189) Un tentativo di inserire la nuova struttura in una più ampia riorganizzazione dei servizi nel territorio è stato fatto dalla legge di riforma del sistema sanitario istitutiva delle "unità sanitarie locali". In tale provvedimento è previsto che il territorio di queste ultime e quello dei distretti scolastici coincidano tra di loro (art. 11 l. 23 dicembre 1978, n. 333).

b) la corrispondente struttura amministrativa, organo diretto dall'amministrazione scolastica, dotato di autonomia amministrativa e contabile. Ad essa è preposto il consiglio scolastico distrettuale, organo collegiale a composizione mista con presenza di rappresentanti delle componenti scolastiche, delle forze sociali e dei comuni, dotato di potere di autoregolamentazione.

Altri organi obbligatori sono il presidente e il segretario, mentre, in sede di regolamento, il consiglio stesso può prevedere la costituzione di una giunta esecutiva e la nomina di un vicepresidente (art. 11 ss. d.P.R. n. 416, cit. e l. 14 gennaio 1975, n. 1).

Le funzioni del consiglio, che, essendo esso l'unico organo deliberativo, coincidono con i compiti del distretto, sono indicate dall'art. 12 d.P.R. n. 416, cit., integrato dalla l. n. 412 del 1975 (che ha interessato il distretto nella definizione del fabbisogno edilizio), dall'art. 39 d.P.R. n. 616 del 1977 (orientamento scolastico) e dall'art. 12 l. n. 517 del 1977 (uso in comune delle attrezzature scolastiche).

In sintesi, le sue funzioni investono, perlomeno potenzialmente, attività:

- di propulsione e integrazione dei processi formativi;
- di pianificazione della presenza scolastica nel territorio;
- di gestione amministrativa.

In realtà, l'abbandono dell'ipotesi di comprensorializzazione del territorio e quindi di un assestamento in tale dimensione dei problemi gestionali; l'ostilità degli enti locali che hanno in esso scorto, e non a torto, un ruolo concorrenziale su materie ad essi tradizionalmente spettanti; le stesse difficoltà strutturali di un organismo caratterizzato in partenza dall'enfatizzazione del suo organo direttivo e dal disinteresse per gli aspetti organizzativi, hanno finito per rendere difficile lo stesso svolgimento delle competenze in gran parte propositive e consultive previste dalla normativa indicata.

11. (Segue): E) *le istituzioni scolastiche*. — I decreti delegati hanno generalizzato a livello di istituzioni scolastiche un sistema di autonomia che già aveva una radicata tradizione in alcuni settori (istruzione tecnica, professionale e artistica), per i quali l'unica reale innovazione è stata rappresentata dalla natura e dalla composizione dell'organo di gestione (190).

In base all'art. 2 d.P.R. n. 416, cit. hanno autonomia amministrativa, per quanto concerne le spese di funzionamento, in relazione ai compiti ad essi demandati:

- i circoli didattici;
- gli istituti di istruzione secondaria;
- gli istituti di istruzione artistica.

Pur essendo esclusi dall'area di applicazione del predetto provvedimento, traggono da preesistenti norme la loro autonomia i conservatori di musica, le accademie di belle arti, le accademie nazionali di danza e d'arte drammatica (l. 2 marzo 1963, n. 262) e gli istituti di educazione (r.d. 6 maggio 1923, n. 1054 e r.d. 23 dicembre 1929, n. 2392).

Le forme di autonomia si diversificano in relazione ai diversi tipi d'istruzione. Abbiamo quindi:

a) istituzioni dotate di semplice autonomia amministrativa e cioè:

- i circoli didattici (scuole materne ed elementari);
- le scuole medie;
- i licei (classici, scientifici e artistici);
- gli istituti magistrali;
- le scuole magistrali;

b) istituzioni dotate di personalità giuridica, che sono:

- gli istituti tecnici;
- gli istituti professionali;
- gli istituti d'arte;
- gli istituti d'educazione (convitti nazionali e istituti pubblici di educazione femminile).

Per queste istituzioni è stata confermata la situazione giuridica di organi-enti storicamente acquisita e legata alla particolare complessità dei loro problemi;

c) istituzioni a gestione mista, in parte autonomia e in parte erariale:

- conservatori di musica;
- accademie di belle arti;
- accademie nazionali di danza e di arte drammatica.

Ovviamente, i concreti spazi di autogestione si diversificano in relazione alle diverse situazioni con riferimento sia ai rapporti giuridici patrimoniali con i terzi, sia ai contenuti.

ziano resta in vigore il precedente sistema di gestione previsto dalla legislazione statale o locale.

Le norme del d.P.R. n. 416, cit. concernenti le singole istituzioni scolastiche si applicano anche alle scuole e agli istituti della Valle d'Aosta. Tuttavia, la regione ha, in base allo statuto, facoltà di integrazione della legislazione statale. Tale potere si estende anche alla materia di esame.

(190) Per le scuole delle province di Trento e Bol-

Il possesso della personalità giuridica, in linea di principio, esprime una più ampia autonomia nei rapporti patrimoniali con i terzi, nella possibilità di porre in essere rapporti ed attività atipiche, nella gestione del patrimonio (gli istituti con personalità giuridica hanno un loro patrimonio), nell'amministrazione del personale e nei poteri degli organi. Nei fatti, tuttavia, tutto dipende dall'ampiezza riconosciuta in positivo dalla legge (o in sede interpretativa) all'autonomia.

La disciplina fondamentale del governo delle istituzioni scolastiche qui considerate, ad esclusione delle istituzioni di cui al punto c) e degli istituti d'educazione, è contenuta nel d.P.R. n. 416, cit. (191) e, per altri aspetti concernenti in particolare i compiti di determinati organi, nei decreti delegati del 1974 (d.P.R. n. 417 e n. 420). Essenziale è comunque distinguere tra gestione amministrativa e gestione della didattica, tenuto conto della distinzione che con sufficiente chiarezza è stata fatta dai decreti delegati tra la prima, affidata agli organi collegiali di partecipazione, e la seconda, rimasta nell'area di autonomia del corpo docente, a tutela e garanzia della libertà d'insegnamento e del pluralismo culturale. Al centro, con compiti misti e con ruolo di sintesi, il preside o il direttore didattico.

Per la gestione amministrativa, il quadro normativo specifico è contenuto negli art. 25, 26 e 36 d.P.R. n. 416, cit., nelle norme di attuazione di cui al d. interm. 28 maggio 1975 e nella circ. 4 luglio 1975, n. 177 (192) cui vanno aggiunte le norme di autoregolamentazione (previste dall'art. 6 d.P.R. n. 416, cit.) e le disposizioni legislative e amministrative facenti capo ad altri organi statali e locali interessati alla gestione della scuola. Un quadro normativo destinato ad ampliarsi in conseguenza del decentramento legislativo e amministrativo verso le autonomie locali.

Alla gestione amministrativa è preposto il consiglio di circolo o di istituto che, tra tutti gli

(191) Ai conservatori di musica ed alle accademie di belle arti, di arte drammatica e di danza una disciplina unitaria in materia di gestione è stata data dalla l. n. 262, cit. (rilevanti anche le istruzioni applicative di cui alla circ. ministeriale 10 maggio 1969, n. 194). Restano parziali differenze in materia di gestione della didattica che fa fondamentalmente capo al direttore. Per i convitti nazionali v. il r.d. n. 1054, cit. (art. 119 ss.) e il r.d. 1° settembre 1925, n. 2009; per gli istituti di educazione femminili v. il r.d. n. 2392, cit. e il r.d. 1° ottobre 1931, n. 1312.

(192) La circ. ministeriale 4 luglio 1975, n. 177, cit., ad integrazione della prima parte del d. interm. 28 maggio 1975, cit., procede ad una ricognizione generale delle competenze dei diversi organi collegiali.

organi collegiali, è quello dotato di più poteri. I suoi rapporti con gli organi diretti dell'amministrazione sono quelli propri di qualsiasi organo collegiale dell'amministrazione diretta o indiretta dello Stato.

L'unico membro di diritto è il preside; gli altri componenti sono tutti eletti in rappresentanza dei genitori, del personale insegnante, del personale non insegnante e, nelle scuole secondarie superiori, degli studenti (193).

Ha funzioni deliberative sui più importanti atti inerenti la gestione amministrativa e l'organizzazione del circolo e dell'istituto, funzioni consultive generali e funzioni d'indirizzo su alcuni aspetti che investono l'organizzazione dell'attività d'insegnamento. Espressione del consiglio sono il presidente, eletto dal consiglio stesso, e in parte la giunta esecutiva (194), che ha compiti preparatori ed esecutivi dell'attività del consiglio e funzioni disciplinari deliberative nei riguardi degli studenti (l. 11 ottobre 1977, n. 748) (195).

Negli istituti a personalità giuridica, la giunta ha anche qualche funzione deliberativa per le competenze residue, già appartenenti ai vecchi consigli di amministrazione e non devolute dal d.P.R. n. 416, cit. al consiglio d'istituto.

Per quanto concerne la gestione didattica, alla disciplina contenuta nei decreti delegati non è seguita una più articolata normativa di carattere amministrativo. D'altra parte, qualsiasi ulteriore disposizione sulla gestione del processo formativo avrebbe potuto limitare gli spazi di autonomia.

Alla gestione didattica sono preposti:

il collegio dei docenti, costituito dal direttore o preside che ne è il presidente, e da tutti i docenti di ruolo e non di ruolo del circolo o dell'istituto, con funzioni: deliberative, nel rispetto della libertà d'insegnamento dei docenti, in materia di funzionamento didattico, sperimentazione e innovazioni metodologiche-didattiche e adozione dei libri di testo; propositive e consultive in materia di organizzazione della didattica, di iniziative di sperimentazione, d'innovazioni in materia di ordinamenti e di strutture, di aggiorn-

(193) V. per la composizione dei consigli d'istituto e di circolo l'art. 5 d.P.R. n. 416, cit., integrato dalla l. n. 1 del 1975 e dal d.P.R. n. 970 del 1975.

(194) Ne fanno parte di diritto il preside o il direttore didattico (che la presiede) e il segretario.

(195) Adotta su proposta dei consigli di classe le sanzioni disciplinari già di competenza del collegio dei docenti (l. 11 ottobre 1977, n. 748).

namento dei docenti e di provvedimenti disciplinari, di sospensione dal servizio del personale docente per motivi di particolare urgenza;

il consiglio di classe (scuole secondarie) e d'interclasse (scuole primarie) che si caratterizza per una doppia composizione: quella ristretta (presidi o direttori didattici e docenti dei gruppi di classi parallele di ciascun circolo, nelle scuole elementari, e di ogni singola classe, nelle scuole secondarie) che delibera in materia di coordinamento didattico e di valutazione degli alunni; quella allargata anche a membri elettivi (rappresentanti dei genitori, e nelle scuole di secondo grado, degli studenti) con funzioni propositive e consultive.

Il consiglio di classe adotta, a carico degli alunni, i provvedimenti disciplinari già assegnati dall'art. 19 r.d. n. 653 del 1925 al precedente similare organismo. Esso propone, inoltre, alla giunta esecutiva i provvedimenti di competenza di quest'ultima.

In una posizione centrale i presidi e i direttori didattici. Il personale direttivo — precisa l'art. 3 d.P.R. n. 417, cit. — assolve funzioni di promozione e di coordinamento delle attività di circolo o di istituto; a tal fine presiede alla gestione unitaria di dette istituzioni, assicura l'esecuzione delle deliberazioni degli organi collegiali ed esercita le specifiche funzioni di ordine amministrativo.

Essi, in sostanza, partecipano alla costituzione e programmazione dell'attività degli organi collegiali; all'organizzazione e alla gestione della didattica e della disciplina e alla gestione amministrativa.

Ad essi, inoltre, compete una fondamentale azione di garanzia perché, da un lato, devono mantenere il collegamento tra le esigenze della didattica e della gestione amministrativa, dall'altro devono assicurare la libertà d'insegnamento e l'autonomo svolgersi del processo educativo.

Presiedono tutti gli organi collegiali salvo il consiglio di circolo e d'istituto (di cui sono membri di diritto) ed hanno la rappresentanza dell'istituzione (art. 3 lett. a d.P.R. n. 417, cit.) che ha carattere legale negli istituti a personalità giuridica (art. 4 d. interm. 28 maggio 1975).

12. *I poteri locali.* — Poteri di indirizzo e coordinamento. Pur rinviandosi, per una più ampia analisi delle attribuzioni degli organi di autogoverno e di autonomia locale alle specifiche trattazioni (v., ad esempio, CONSIGLIO COMUNALE; CONSIGLIO REGIONALE, oltre a COMUNE e REGIONE), appare qui opportuno, per com-

plettezza espositiva, fornire un quadro d'insieme dei poteri delle regioni, delle province e dei comuni.

Prima tuttavia non può non rilevarsi come il loro ampio coinvolgimento nella gestione del sistema scolastico pone problemi di coordinamento e collegamenti caratterizzati da particolare complessità.

Centrale, ovviamente, la problematica dei rapporti Stato-regione, cui è difficile dare adeguata risposta nel settore in esame attraverso i meccanismi previsti dalle norme di attuazione.

Le varie norme che disciplinano le funzioni d'indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative regionali, dall'art. 5 l. 16 maggio 1970, n. 281 e relative disposizioni dei decreti delegati del gennaio 1972 (d.P.R. n. 3, n. 8 e n. 10) all'art. 3 l. n. 382 del 1975, nel delineare tali funzioni le delimitano sostanzialmente alla salvaguardia dell'unitarietà o, comunque, della coerenza di obiettivi generali, dei grandi impegni di politica economica, di rispetto della nostra presenza internazionale. Simili o ancor più garantistiche le varie norme relative alle regioni a statuto speciale (196) sino ad arrivare alla Valle d'Aosta per la quale l'art. 3 l. 5 agosto 1981, n. 453 esclude espressamente ogni funzione d'indirizzo o di coordinamento.

Ovviamente gli strumenti di esercizio del potere d'indirizzo e coordinamento da parte dello Stato e cioè atti legislativi o atti di governo (deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il ministro o i ministri competenti salvo la delega caso per caso al Presidente quando si tratti di affari particolari) rispecchiano il livello di garanzia di cui s'è circondato l'orientamento regionale e la tendenza all'eccezionalità dell'intervento.

Maggiori ovviamente le possibilità d'intervento in caso di esercizio amministrativo di funzioni delegate.

A parte l'esercizio del potere sostitutivo, di cui all'art. 2 l. n. 382, cit., delimitato ai casi di scadenza di termini perentori, attuabile sempre attraverso atti di governo (e nel complesso di difficile agibilità politica), è prevista (art. 4 d.P.R. n. 616 del 1977) la possibilità di impartire direttive che le regioni sono tenute ad attuare.

In realtà, non solo le forme d'intervento, ma

(196) Cfr. art. 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Friuli-Venezia Giulia); art. 2 d.P.R. 19 giugno 1979, n. 343 (Sardegna); le norme di attuazione dello statuto Trentino-Alto Adige relative alla provincia di Bolzano tacciono in materia di indirizzo e coordinamento.

la stessa impostazione del concetto d'indirizzo e di coordinamento, così come definiti dalle citate norme di attuazione e legata all'obiettivo di contenere entro certi limiti generali l'azione delle regioni, mal si adattano ai problemi della gestione del sistema scolastico.

Va qui considerato che:

le competenze regionali, pur se aventi apparentemente una loro completezza, sono sempre strumentali al raggiungimento di obiettivi rientranti in funzioni proprie dello Stato che vengono realizzati attraverso istituzioni che, per espressa volontà costituzionale, debbono essere statali;

permane nella gran parte dei casi, e salva in maggiore o minore misura la situazione di alcune regioni a statuto speciale, una sostanziale interdipendenza tra competenze regionali e competenze statali (orientamento scolastico e orientamento professionale; insediamenti, piani edilizi e trasporti; assistenza medica e assistenza pedagogica e didattica, ecc.) tale da porre problemi, se non di cogestione, almeno di programmazione e di attività concordate ai diversi livelli territoriali.

Trattasi, d'altra parte, di un problema che se trova il suo nocciolo duro a livello regionale a causa dei più ampi risvolti costituzionali, coinvolge in modo rilevante anche gli altri livelli locali. Va considerata peraltro la frammentazione dei momenti decisionali determinata, da un lato, dagli ulteriori decentramenti e deleghe (variamente dirette a seconda delle regioni) di funzioni amministrative e dall'ampliarsi dell'area degli interventi obbligatori e integrativi degli enti locali sullo sfondo di una ripartizione di competenze tra provincia e comune che esprime ancora vecchie contraddizioni legate alle vicende post-unitarie (197); dall'altro, dalla moltiplicazione degli organi locali dell'amministrazione scolastica.

Mancano, in sostanza, momenti di raccordo istituzionali che, pur senza intaccare la logica costituzionale dei poteri separati, consentano di realizzare delle stanze di compensazione delle diverse esigenze.

Non sono mancate proposte in tale direzione (198), ma sinora tutto procede all'insegna della più totale separatezza decisionale.

(197) V. *supra*, § 1.

(198) Cfr. il disegno di legge sulla riforma della scuola secondaria superiore presentato al Senato il 29 luglio 1982, in Atti parl. Sen., VIII legislatura, doc. n. 1998; il protocollo di intesa firmato il 22 aprile 1988 dall'assessore alle attività produttive, commercio, artigianato e formazione professionale della regione Toscana e il sovrinten-

Questo, in sintesi, il quadro delle competenze delle autonomie locali in materia di istruzione.

Le regioni (per un più approfondito esame delle regioni in generale e delle regioni a statuto speciale, si rinvia a REGIONE).

Regioni a statuto ordinario. Le loro attribuzioni investono le seguenti materie:

— l'assistenza scolastica, disciplinata dal d.P.R. n. 3, cit. e dagli art. 42-45 d.P.R. n. 616, cit. Per l'art. 42 essa investe « tutte le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi ». Sono inoltre compresi gli interventi d'amministrazione medica, psichica, l'assistenza ai minorati psico-fisici e l'erogazione gratuita dei libri di testo agli alunni delle elementari.

La competenza regionale è stata estesa anche all'assistenza universitaria (art. 44 d.P.R. n. 616, cit.).

Le funzioni amministrative per la scuola primaria e secondaria sono state decentrate ai comuni (art. 45 d.P.R. n. 616, cit.) che le svolgono secondo modalità previste dalla legge regionale;

— l'orientamento professionale, staccato dall'orientamento scolastico che resta di competenza dello Stato (distretti scolastici), investe, per quanto concerne l'area giovanile, coloro che usciti dal sistema scolastico debbono scegliere un canale di specifica professionalizzazione;

— formazione professionale, disciplinata dal d.P.R. n. 10, cit. e dagli art. 35-41 d.P.R. n. 616, cit. nonché dalla l. quadro n. 845 del 1978.

Per il citato art. 35 le funzioni regionali si riferiscono ai servizi e alle attività destinate « alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione ed all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive, ad esclusione di quelle dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma d'istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria; la vigilanza sull'attività privata di istruzione artigianale e professionale ».

dente scolastico della Toscana, in *Gestione scuola*, 1988, n. 7-8, p. 5.

La legge quadro sopracitata ha successivamente dettato i principi e criteri generali cui le regioni debbono attenersi nella disciplina amministrativa della materia e definite le competenze in relazione in particolare ai giovani usciti dal sistema scolastico con riferimento ai corsi di primo e secondo livello (art. 8 l. n. 845, cit.) e individuata la tipologia dei corsi.

Le funzioni amministrative sono state da molte regioni delegate o alle province o ai comuni;

— l'edilizia scolastica, disciplinata dall'art. 2 d.P.R. n. 616, cit. Spettano in particolare alle regioni le funzioni amministrative concernenti la programmazione, la localizzazione, le attività di costruzioni e la gestione degli interventi edilizi concernenti la scuola primaria, secondaria e artistica.

Restano allo Stato l'edilizia sperimentale (art. 7 l. n. 412 del 1975) e quella universitaria (art. 88 d.P.R. n. 616, cit.);

— medicina scolastica, nell'ambito della generale competenza delle regioni nel settore della sanità. L'intervento regionale investe, oltre a tutta l'attività di prevenzione e di controllo sanitario, anche l'area dell'assistenza medico-psicopedagogica. Le funzioni amministrative appartengono ai comuni (art. 32 d.P.R. n. 616, cit.) e vengono svolte dalle unità sanitarie locali (USL) quali strutture operative dei comuni stessi (art. 14 lett. e e 15 l. 23 dicembre 1978, n. 833);

— educazione permanente. Per effetto delle competenze decentrate alla regione da varie disposizioni e in particolare dal d.P.R. n. 616, cit. (art. 35, 47, 49) in materia di formazione e di cultura sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali per le attività di educazione popolare, non finalizzate al rilascio di titoli di studio e all'aggiornamento professionale del personale docente e direttivo;

— programmazione degli insediamenti. L'art. 46 d.P.R. n. 616, cit. prevede che le regioni, in sede di istituzione di nuovi insediamenti di scuole primarie e secondarie, debbono esprimere il parere sull'ordine di priorità ai fini della loro attività di programmazione regionale.

Regioni a statuto speciale. Premesso che, sulla base di esigenze di coerenza complessiva, s'è teso a delegare a queste regioni anche quelle competenze proprie delle regioni a statuto ordinario non contemplate dai diversi statuti speciali (199), si fornisce qui di seguito un sintetico

(199) Si ricorda in proposito che: per la Valle d'Aosta gli art. 1 e 3 l. 16 maggio 1978, n. 196 hanno esteso ad

quadro dei diversi assetti statutari in materia di istruzione (200).

Valle d'Aosta (201). Ha la potestà legislativa: primaria in materia di istruzione tecnico-professionale;

integrativa e di attuazione delle leggi statali in materia di istruzione primaria e secondaria.

Esercita nelle materie di cui ai punti precedenti le funzioni amministrative.

La regione provvede alla gestione amministrativa della scuola attraverso propri organi (soprintendenza agli studi della Valle d'Aosta e consiglio scolastico regionale).

Trentino-Alto Adige (202). Com'è noto l'autonomia più che la regione investe le province di Bolzano e di Trento.

Le province hanno in materia scolastica (art. 8 st. T.A.A.) potestà legislative:

esclusiva in materia di scuola materna, assistenza scolastica per i settori di istruzione su cui le province hanno competenza legislativa, edilizia scolastica;

concorrente (nell'ambito dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato) in materia di istruzione elementare, media, secondaria superiore ed artistica.

Lo Stato può con legge delegare alle province la potestà legislativa su altre materie.

Le norme di attuazione in materia scolastica sono state emanate:

in provincia di Bolzano, dal d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 116, modificato con d.P.R. 4 dicembre 1981, n. 761 cui ha fatto seguito, per la disci-

essa i succitati decreti del gennaio 1972 (d.P.R. n. 3, 8 e 10). La l. n. 453 del 1981 ha conferito al Governo la delega per l'estensione del d.P.R. n. 616, cit., o delega esercitata con d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182; per la provincia di Bolzano la delega è stata operata con d.P.R. n. 116 del 1973 e d.P.R. 4 dicembre 1981, n. 761 confluiti in un testo unificato approvato con d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89; per la provincia di Trento con d.P.R. 1° novembre 1973, n. 687 è stata effettuata la delega di funzioni per assistenza ed edilizia scolastica; per il Friuli-Venezia Giulia il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 ha esteso i decreti del gennaio 1972 (non è stato successivamente esteso il d.P.R. n. 616, cit.); per la Sicilia la delega è stata operata con il d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, mentre per la Sardegna il d.P.R. 19 gennaio 1979, n. 348 aveva esteso il decentramento con riferimento alle materie contemplate nel d.P.R. n. 616, cit.

(200) Da tener presente che norme di modificazioni degli statuti speciali sono state emanate con l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1.

(201) V. *Raccolta coordinata delle leggi e dei regolamenti regionali sul diritto allo studio*, in *Supplemento ordinario al Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione*, Roma, 9-16 aprile 1987, n. 15-16, 540 ss.

(202) *Raccolta coordinata*, cit., 466 ss.

plina delle varie situazioni, la l. prov. 29 aprile 1975, n. 22 (e successive modificazioni).

La provincia può adottare modificazioni dei programmi d'insegnamento ed ha competenza amministrativa su tutta la gestione della scuola, escluso il trattamento giuridico del personale docente che spetta allo Stato.

L'organizzazione delle istituzioni, e il sistema delle iscrizioni, è, com'è noto, basato sulla ripartizione linguistica, a difesa del gruppo etnico tedesco.

La gestione delle scuole è affidata ad organi diversi a seconda della lingua (sovrintendente scolastico, organo dello Stato per le scuole in lingua italiana; intendente scolastico, organo della provincia per le scuole in lingua tedesca; intendente scolastico, organo dello Stato per le scuole delle località ladine);

in provincia di Trento finora l'autonomia in campo scolastico s'è esplicata con potestà legislativa esclusiva in materia di scuola materna (d.P.R. 12 agosto 1976, n. 667) e di assistenza ed edilizia (d.P.R. 1° novembre 1973, n. 687); con potestà legislativa concorrente in materia di formazione professionale (d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689). Per il resto, non essendo stata ancora completata l'emanazione delle norme di attuazione dello statuto speciale, la provincia non ha potuto acquisire la pienezza dei poteri statuari.

Friuli-Venezia Giulia (203). Ha potestà legislativa:

concorrente in materia di istruzione artigiana e professionale successiva alla scuola obbligatoria e di assistenza scolastica (art. 5 st. Fr.V.G.);

integrativa e di attuazione (art. 6 st. Fr.V.G.) su tutto l'arco delle istituzioni scolastiche (scuole materne, istruzione elementare, media, classica, scientifica, magistrale, tecnica ed artistica).

Salvo la possibilità di ulteriore delega da parte dello Stato (art. 10 st. Fr.V.G.) la regione esercita anche le funzioni amministrative sulle materie di cui *supra*, § 11 *sub* lett. a (art. 8 st. Fr.V.G.).

Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alla regione è stato effettuato con d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902.

Regione Sicilia (204). Ha potestà legislativa (con relative funzioni amministrative):

esclusiva in materia di istruzione elementare (art. 14 st. Sic.);

concorrente in materia di istruzione media e universitaria.

Le norme di attuazione dello statuto in materia di formazione professionale sono state emanate con d.P.R. 16 febbraio 1979, n. 143.

Le funzioni amministrative sulle altre materie sono state trasferite alla regione con d.P.R. n. 246 del 1985. I poteri regionali sono amplissimi specie per quanto riguarda la scuola elementare e secondaria.

Restano allo Stato solo l'ordinamento degli studi, gli esami di Stato, lo stato giuridico e il trattamento economico del personale e altre competenze specifiche indicate nell'art. 4 d.P.R. n. 246, cit.

Regione Sardegna (205). Ha potestà legislativa integrativa e di attuazione in materia di istruzione di ogni ordine e grado e di ordinamento degli studi, ma nessuna potestà amministrativa propria nelle stesse materie.

Gli altri enti locali. Anche in materia di istruzione, mentre la provincia è presente in settori ben delimitati, il comune ha sempre avuto una competenza generale residuale. Tuttavia, specie dopo l'accantonamento dell'ipotesi d'istituzione dei comprensori e la conseguente rivalutazione del ruolo della provincia, sembra fuori strada la scelta di una più funzionale ripartizione di competenze. Così alle tradizionali competenze settoriali della provincia in materia di licei scientifici e istituti tecnici (salvo i nautici) il d.l. 30 dicembre 1985, n. 789 ha definito una competenza generale attribuendo ad essa le funzioni amministrative in materia di costruzione, manutenzione e arredamento degli istituti di istruzione secondaria superiore e d'istruzione artistica (art. 11).

Questo il quadro legislativo complessivo relativo agli oneri tradizionali degli enti locali in materia scolastica (beni, servizi, personale non docente) per ordini e gradi di scuole.

Art. 7 l. n. 444 del 1968, per le scuole materne.

Art. 12 e 55 t.u. n. 577 del 1928 e art. 34 r.d. n. 786 del 1933, per le scuole elementari.

Art. 15 l. n. 1859 del 1962, per le scuole medie, comprese quelle annesse agli istituti d'arte e ai conservatori di musica.

Art. 136 r.d. n. 1297 del 1928, per le scuole magistrali.

Art. 91 lett. F n. 7 t.u. com. prov. 1934, per gli istituti magistrali, i licei classici e i ginnasi.

Art. 144 lett. E n. 1 t.u. com. prov. 1934, per i licei scientifici e gli istituti tecnici.

(203) *Raccolta coordinata*, cit., 172 ss.

(204) *Raccolta coordinata*, cit., 433 ss.

(205) *Raccolta coordinata*, cit., 417 ss.

Art. 6 d.lg. 7 maggio 1948, n. 1221, per gli istituti magistrali e i licei scientifici.

Art. 103 r.d. n. 1054 del 1923, per gli istituti professionali, potendosi ritenere che gli stessi siano da comprendere nella dizione « ogni altro ordine di scuole medie », usata dal legislatore nel formulare tale norma.

Art. 5 l. 7 febbraio 1958, n. 88, per quanto concerne i servizi per l'educazione fisica.

Art. 11 d.l. n. 789 del 1985 in materia di edilizia e arredamento.

Già in relazione a tali competenze e ai relativi oneri gli enti locali, pur in assenza di norme espresse, hanno sempre avuto ciascuno per la sua parte il potere di proposta in materia di nuove istituzioni.

Ma, come s'è già avuto modo di rilevare, l'influenza degli enti locali, e in particolare dei comuni, nella vita scolastica s'è gradatamente estesa, sia indirettamente attraverso l'estendersi del ruolo di promozione culturale, sia in termini specifici, in conseguenza:

dell'attribuzione diretta di funzioni amministrative in materia di assistenza e medicina scolastica (art. 25 e 32 d.P.R. n. 616 del 1977);

della delega da parte delle regioni di funzioni amministrative in altre materie di loro competenza;

dello svolgimento di interventi integrativi (ad esempio in materia di aggiornamento di personale docente) che se pur non previsti da alcuna norma vengono spesso di fatto effettuati.

#### Sez. IV. - L'ORDINAMENTO DEGLI STUDI.

13. *Criteri di classificazione e obbligo scolastico.* — Tra le classificazioni che hanno sempre supportato il quadro espositivo dell'ordinamento degli studi nel sistema scolastico italiano, si possono isolare quella connessa alle caratteristiche giuridiche del rapporto tra scuola e « utenza » e quella fondata sui livelli (gradi) e settori (ordini) degli studi. Con il termine « grado » si fa riferimento ad un ordine gerarchico tra i livelli di istruzione per cui onde accedere alle scuole del livello sovraordinato, si deve possedere il livello (grado) di istruzione immediatamente precedente.

Ciascun grado potrebbe differenziarsi in senso orizzontale a seconda di diversi settori o indirizzi, che costituiscono gli ordini di istruzione. Attualmente, la distinzione in ordini è riscontrabile solo nel livello di istruzione secondaria di secondo grado.

Sotto il primo profilo, la distinzione fondata sulla obbligatorietà o meno della frequenza dei corsi scolastici si rifà ad un istituto che, pur trovando radici antiche nella legislazione scolastica, ha assunto con la Costituzione repubblicana una particolare valenza in relazione ai doveri dello Stato, che deve rendere possibile l'adempimento dell'obbligo, e dei soggetti interessati che quest'obbligo debbono rispettare.

Tale distinzione segna lo spartiacque (mobile) della prevalenza dell'interesse della collettività sull'interesse del privato alla frequenza dei corsi scolastici, non certo il limite del dovere dello Stato di predisposizione dell'offerta formativa che deve abbracciare, ai sensi del comma 2 dell'art. 33 cost., « tutti gli ordini e gradi ».

L'art. 34 comma 2 cost., recependo e costituzionalizzando un preesistente istituto, ha sancito: « L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita » (206).

La *ratio* di tale vincolo risiede nella necessità di consentire a tutti i cittadini l'acquisizione di quel grado minimo di istruzione che consente, con lo sviluppo e la piena formazione personale (la « formazione umana e critica della loro personalità » di cui parla l'art. 2 d.P.R. n. 417 del 1974), il buon adempimento dei doveri e il corretto esercizio dei diritti sanciti dall'ordinamento giuridico (e in particolare dalla Costituzione). Il vincolo medesimo è, altresì, « il mezzo meglio idoneo ad operare la selezione delle capacità nei confronti dei giovani appartenenti a tutti i ceti della popolazione, anche ai più umili, che attualmente non sono sottoposti se non raramente a tale accertamento selettivo, cui è intimamente

(206) Già l'art. 326 d.l. n. 3725 del 1859 (cosiddetta legge Casati) prevedeva per « i padri e coloro che ne fanno le veci », l'obbligo di « procacciare, nel modo che crederanno più conveniente, ai loro figli dei due sessi in età di frequentare le scuole pubbliche elementari del grado inferiore, l'istruzione che vien data nelle medesime ».

L'obbligatorietà dell'istruzione fu portata dall'ottavo al nono anno d'età dalla l. 15 luglio 1877, n. 3961 (cosiddetta legge Coppino) ed al dodicesimo anno nel 1904 dalla legge Orlando (l. 8 luglio 1904, n. 407). Il t.u. n. 577 del 1928 ove si coordinarono le norme della « Riforma Gentile » con la successiva, tumultuosa legislazione, all'art. 172 stabiliva l'obbligo dell'istruzione elementare e postelementare fino al quattordicesimo anno d'età. L'uso del termine « obbligo » è naturalmente generico e si è tramandato per motivi storici non volendosi con esso certo far riferimento alla situazione giuridica soggettiva cui è tenuto il soggetto passivo di un rapporto obbligatorio (cfr. BALUCANI, *Profili sistematici dell'ordinamento scolastico*, Roma, 1975, 145). DANIELE, *Legislazione scolastica*, cit., 476, definisce tale situazione giuridica un « dovere » posto al cittadino in vista del conseguimento di un interesse pubblico.

collegato il progresso in tutti i campi dell'azione sociale » (207).

Il vincolo è posto dalla norma per il conseguimento di un fine pubblico ed in rapporto al suo adempimento si pongono lo stesso disposto del comma 2 dell'art. 33 cost. ed il principio della gratuità dell'istruzione obbligatoria (208).

Sono presupposti della sussistenza dell'obbligo:

1) che il minore abbia un'età dai sei ai quattordici anni (sedici anni in caso di sordomuti) e, limitatamente all'obbligo da adempiere nella scuola media, che il minore non abbia frequentato per otto anni la scuola elementare;

2) che esistano scuole in condizioni di relativa vicinanza alla sede di residenza (209).

All'obbligo si può ottemperare sia con la frequenza in scuole statali o non statali "paritarie" sia con l'istruzione privata autorizzata (cosiddetta "paterna", ora definibile "familiare").

Per chi frequenta le scuole statali o non statali paritarie (210) è richiesta, al fine del proscioglimento dall'obbligo, oltre l'eventuale conseguimento della licenza media, la frequenza della scuola obbligatoria per almeno otto anni, ancorché senza alcun profitto, prima del compimento del quindicesimo anno d'età (211).

(207) MORTATI, *Istituzioni*, cit., 1081.

(208) L'obbligo dei genitori non riguarda (non dovrebbe riguardare) il mantenimento agli studi dei figli. La gratuità dell'istruzione obbligatoria, peraltro, non può essere considerata presupposto per la sussistenza dell'obbligo, che rimane pur quando non sia assicurata, di fatto, la gratuità (BALUCANI, *op. cit.*, 151).

L'art. 731 c.p. esclude la sanzione prevista per l'inservanza dell'obbligo scolastico, quando quest'ultima sia dipesa da "giusto motivo". Se l'obbligo non è condizionato alla gratuità, il "giusto motivo" può identificarsi con la carenza oggettiva di risorse economiche da parte della famiglia e non con la mera mancanza di gratuità della scuola (POTOTSCHNIG, *Istruzione: diritto alla*, in questa *Enciclopedia*, XXIII, 100; LOMBARDI G., *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. it.*, 1967, I, 1, 1089; SCIASCIA, *Istruzione obbligatoria e gratuità*, in *Riv. giur. scuola*, 1967, 6). In giurisprudenza cfr. Cass., sez. VI, 22 gennaio 1969, in *Foro it.*, 1969, II, 612.

(209) Art. 101 r.d. 26 aprile 1928, n. 1297. La C. cost. 19 luglio 1968, n. 106, in *Riv. giur. scuola*, 1968, 691, ha ritenuto costituzionale l'art. 8 l. n. 1859 del 1962 (che irroga sanzioni in caso di inadempimento dell'obbligo di frequenza della scuola media senza distinguere tra alunni che risiedono ove ha sede la scuola e alunni che risiedono in altre località collegate da mezzi pubblici di trasporto), poiché la sanzione non è comminabile nel caso di sussistenza di "giusti motivi", quali l'eccessiva distanza della scuola o altre condizioni eccessivamente onerose.

(210) Sul concetto di scuola paritaria v. *supra*, § 7.

(211) Art. 8 l. n. 1859, cit. che ha svincolato l'assolvimento dell'obbligo scolastico dal mero raggiungimento di una data età. L'art. 171 t.u. n. 577, cit. prevedeva l'adempi-

mento dell'obbligo con la frequenza della scuola fino al quattordicesimo anno d'età. La legge si limita a preoccuparsi che l'istruzione venga impartita (e l'occasione d'apprendimento offerta) per almeno otto anni e non che il discente consegua effettivamente il *minimum* di istruzione considerato necessario.

(212) Dati i rischi dell'elusione dell'obbligo non sarebbe illegittimo che la legge imponesse un esame (annuale) che controlli i risultati dell'istruzione nei casi di istruzione privata (cioè anche nei casi di studi condotti presso scuole private non "paritarie"). POTOTSCHNIG, *Insegnamento istruzione*, cit., 55 s., nt. 127. Gli alunni che assolvono all'obbligo con tale modalità sono ammessi a sostenere gli esami di idoneità o gli esami di licenza in una scuola elementare di Stato, nel circolo di competenza territoriale rispetto alla residenza della famiglia.

Gli alunni di scuola privata autorizzata sono ammessi a sostenere gli esami di idoneità o di licenza presso una scuola elementare di Stato del circolo nell'ambito del quale si trova la scuola privata. Gli esami di licenza si svolgono davanti alle commissioni istituite nella scuola statale e con le stesse modalità previste per gli alunni di scuola statale.

(213) BALUCANI, *op. cit.*, 152. A livello di legge solo per quanto riguarda i direttori didattici l'art. 182 t.u. n. 577, cit., mod. dall'art. 125 d.P.R. n. 417, cit., prevede le modalità dell'accertamento.

(214) I datori di lavoro erano previsti dall'art. 173 t.u. n. 577, cit. Di essi non parla la l. n. 1859, cit. Tale silenzio va messo in relazione alla l. 29 novembre 1961, n. 1325 che vieta l'assunzione di giovani in età inferiore ai quindici anni.

(215) Così DANIELE, *op. cit.*, 474 nt. 7.

l'alunno inadempiente dall'art. 187 t.u. n. 577, cit.

Poiché ai fini dell'adempimento dell'obbligo è prevista sia l'iscrizione che la frequenza (nei casi di adempimento nelle scuole statali o non statali "paritarie") non può negarsi, almeno per quest'ultima, la sussistenza di un comportamento doveroso da parte sia del genitore (o dell'esercente la patria potestà) che del minore.

Il genitore non può che rispondere di fatto proprio (omissioni: mancata iscrizione, mancata dichiarazione di provvedere direttamente all'istruzione, mancata rimozione delle condizioni che impediscono la frequenza).

Il minore, non imputabile personalmente (art. 97 c.p.), risponde del proprio operato a livello di responsabilità per infrazione ai doveri disciplinari, essendo pienamente capace all'interno del rapporto scolastico (216).

La dimensione fondamentale dell'obbligo scolastico non sembra peraltro costituire utile base per una classificazione. L'istituto si ricollega infatti ad una valutazione del legislatore in ordine al *minimum* di istruzione che il cittadino deve acquisire; un *minimum* che abbraccia gradi diversi di insegnamento già nell'ordinamento vigente e che si presenta in gran parte esterno alla struttura ed alla logica delle istituzioni formative che ricomprende: un *minimum*, dunque, di estensione variabile, a seconda delle diverse contingenti valutazioni, fermo restando il limite fissato dall'art. 34 comma 2 cost.

Nella medesima prospettiva di ordinare una classificazione basata sulle caratteristiche particolari proprie di singole istituzioni formative o di gruppi di esse, non sembra utile una classificazione che consideri unitariamente tutta l'istruzione secondaria, di primo e di secondo grado. L'unicità del piano formativo della scuola media contrasta infatti in maniera evidente e appariscente con la molteplicità delle proposte formative della scuola secondaria di secondo grado.

Nella trattazione seguente si seguirà dunque la progressione attraverso i gradi dell'istruzione, a partire dalla scuola primaria, attraverso la scuola media fino a giungere all'istruzione secondaria di secondo grado, a sua volta divisa in ordini, pluralità parallele di proposte formative, secondo la seguente schematizzazione:

istruzione primaria, comprendente scuola materna e scuola elementare;

istruzione secondaria di primo grado, rappresentata dal corso di scuola media;

istruzione secondaria di secondo grado, comprendente storicamente i seguenti ordini di scuole: i licei classici, i licei scientifici, i licei linguistici, gli istituti e le scuole magistrali, gli istituti tecnici, gli istituti professionali. A tali istituzioni si aggiungono i licei artistici e gli istituti d'arte, che sono tradizionalmente classificati a parte e sono riuniti sotto la denominazione di:

istruzione artistica, comprendente istituzioni di diverso livello e caratteristiche: oltre ai licei artistici e agli istituti d'arte, l'accademia di belle arti, l'accademia d'arte drammatica, l'accademia nazionale di danza (a carattere post-secondario), e i conservatori di musica, che si snodano correlativamente a più gradi scolastici.

Saranno trattati da ultimo, per completezza, i cosiddetti istituti di educazione che si caratterizzano non per il particolare grado od ordine di istruzione che vi si impartisce bensì per le opportunità educative offerte dalla natura residenziale della frequenza.

L'istruzione superiore, costituita sostanzialmente dall'insegnamento universitario, esula dal presente piano espositivo.

14. *L'istruzione primaria: la scuola materna, la scuola elementare.* — Il t.u. n. 577 del 1928 distingueva all'art. 26 l'istruzione elementare o primaria in istruzione di grado preparatorio, impartita nelle scuole materne, istruzione inferiore ed istruzione superiore. Nonostante le modifiche normative da allora introdotte e la mancanza di univocità nell'uso delle qualificazioni "primaria" ed "elementare", quest'ultima ormai d'uso invalso a definire il corso dei primi cinque anni di istruzione obbligatoria, è necessario sottolineare la permanente unità, nel vigente ordinamento, dell'istruzione primaria nel suo complesso, comprensiva quindi di scuola materna e di scuola elementare.

La facoltatività della scuola materna e la ricompressione delle rimanenti classi nell'ambito dell'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni, che, ai sensi dell'art. 34 cost., è obbligatoria e gratuita, hanno indotto l'erronea convinzione di un distacco, oltre che organizzativo, sostanziale, della scuola elementare da quella materna.

In realtà le diverse esigenze didattiche ed organizzative non possono far perdere di vista la unificante caratterizzazione della comune valenza educatrice dei due tipi di scuola che si pongono in un *continuum* formativo ed istituzionale.

Correttamente, nei programmi approvati per la scuola elementare con d.P.R. n. 104 del 1985,

(216) DANIELE, *op. cit.*, 478.

si chiarisce come la scuola elementare contribuisca in ragione delle sue specifiche finalità educative e didattiche, anche mediante momenti di raccordo pedagogico, curricolare ed organizzativo con la scuola materna, oltre che con la scuola media, a promuovere la continuità del processo educativo, « condizione questa essenziale per assicurare agli alunni il positivo conseguimento delle finalità dell'istruzione obbligatoria ».

La scuola materna. Fino alla riforma Gentile, il primo intervento organico dello Stato nel settore, gli asili infantili, conformemente alla loro ritenuta valenza assistenziale e caritativa, non furono nemmeno posti sotto l'esclusiva competenza del Ministero della pubblica istruzione bensì sotto il controllo esclusivo o prevalente del Ministero degli interni (217).

Le istituzioni per l'infanzia, dopo il t.u. n. 577, cit., vennero definite scuole di grado preparatorio, con ciò collegandole all'istruzione elementare, in un unico ordine sebbene senza farle rientrare nell'ambito dell'istruzione obbligatoria e gratuita e senza attribuire allo Stato un compito primario di intervento.

L'istruzione, che ha « carattere ricreativo », peraltro tende a disciplinare le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere del bambino secondo prefissate linee di contenuto educativo.

Da sottolineare come la scuola materna, eccezione fatta per i giardini d'infanzia e le scuole materne annesse agli istituti magistrali, poche unità, continuava ad essere sostanzialmente una scuola non statale.

L'influsso del pensiero pedagogico, che andava chiarendo come ne fosse almeno consigliabile la frequenza per tutti i bambini, di qualunque provenienza sociale, ma certo ancor più la tendenza ad anticipare all'infanzia l'indottrinamento fascista, ne aveva fatto prevedere, nella

(217) FADIGA ZANATTA, *L'evoluzione del sistema scolastico dall'unità ad oggi*, in *Enciclopedia della scuola*, I. *La scuola italiana: storia e struttura* a cura di S. AVVEDUTO e A. MARTINELLI, Milano, 1978, 5.

Le prime istituzioni per l'infanzia nacquero con funzione assistenziale. Si trattava di « sale di custodia » o di « asili » (all'asilo infantile aperto a Cremona nel 1827 da Ferrante Aporti si fa risalire tradizionalmente il primo esempio di scuola per l'infanzia) destinati ai bambini poveri e abbandonati (protezione sociale dell'infanzia) e sorretti quasi esclusivamente sulla beneficenza privata.

Vari orientamenti pedagogici determinarono le diverse denominazioni di tali istituti. Oltre a quella già ricordata di Ferrante Aporti sono da ricordare i « Giardini d'infanzia » (Froebel), le « Case dei bambini » (Montessori) e le « Scuole materne » (Agazzi).

cosiddetta Carta della scuola del 15 febbraio 1939, l'obbligatorietà per i bambini dai quattro ai sei anni. Inattuata la Carta della scuola, bisogna attendere il 1962 per vedere la prefigurazione giuridica, sia pure sul solo piano finanziario, della scuola materna statale.

Con la l. 24 luglio 1962, n. 1073 (art. 14 e 31) si stanziavano tre miliardi e duecento milioni per la costruzione di edifici per le scuole materne statali, pur a fronte di più cospicui finanziamenti alle scuole materne non statali, finanziando così un istituto non ancora esistente.

Contrasti parlamentari sulla natura della scuola materna, sulle sue finalità, sui rapporti tra scuola materna statale e non statale e financo sul sesso del personale (che per alcuni doveva essere femminile in ossequio al carattere parafamiliare della scuola, non a caso denominata « materna ») impedirono l'approvazione di una legge istitutiva della scuola materna statale fino all'emanazione della l. n. 444 del 1968.

Ai sensi dell'art. 1 l. n. 444, cit. la scuola materna ha durata triennale, accoglie i bambini nell'età (« prescolastica ») dai tre ai sei anni e si propone fini d'educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo. Tale attività integra « l'opera della famiglia » (218).

L'iscrizione è gratuita. La frequenza facoltativa.

I programmi per la scuola materna fissati con d.lg.lt. 24 maggio 1945, n. 459 furono sostituiti con d.P.R. 11 giugno 1958, n. 584, ove i programmi, in ossequio alla caratterizzazione parafamiliare della scuola, sono denominati « orientamenti » con ciò tendendo a sfumare il riferimento a materie e discipline in senso scolastico ed accentuando il riferimento, pedagogicamente polarizzato, a forme naturali immediate e spontanee di attività infantili.

Tale denominazione permane nei programmi stabiliti con d.P.R. 10 settembre 1969, n. 647,

(218) Le operazioni di iscrizione alle scuole materne statali si svolgono a cura delle direzioni didattiche territorialmente competenti tramite il proprio personale di segreteria.

I bambini che abbiano compiuto o compiano, entro il 31 dicembre, il terzo anno d'età, possono essere ammessi alla frequenza fin dal primo giorno di apertura delle scuole.

Possono essere iscritti altresì i bambini che compiono i tre anni di età entro il 31 gennaio; per tali bambini l'ammissione può essere invece disposta, in presenza di disponibilità di posti e previo esaurimento delle eventuali liste di attesa, dal giorno successivo a quello di compimento del terzo anno.

che peraltro pongono più volte l'accento sulla libertà metodologica dei docenti di sviluppare le strategie educative più idonee a realizzare le finalità della scuola (219).

Innovazioni sulla struttura e il funzionamento della scuola materna sono state introdotte dalla l. 9 agosto 1978, n. 463. Per essa le scuole materne statali funzionano per otto ore al giorno, estensibili sino ad un massimo di dieci su richiesta dei genitori, è prevista l'assegnazione di due insegnanti per sezione (con soppressione della cosiddetta insegnante aggiunta), è soppressa la figura professionale dell'assistente, le cui mansioni sono attribuite agli insegnanti, si sono regolati alcuni aspetti di stato giuridico degli insegnanti.

Il problema del sesso del personale è stato indirettamente risolto in base ai principi generali posti dalla l. 9 dicembre 1977, n. 903, relativa alla parità di trattamento tra uomo e donna in materia di lavoro, sicché anche nella scuola materna è ammessa ormai l'assunzione di personale maschile (220).

La scuola infantile italiana (che è ancora necessario definire formalmente scuola "materna") è dunque ormai la scuola che, pur caratterizzandosi per una funzione compensativa di situazioni familiari carenti, è scuola, tendenzialmente, di tutti, momento di decondizionamento, sviluppo intellettuale e della personalità, riequilibrio sociale.

Fino all'emanazione della l. n. 270 del 1982 la formazione delle sezioni di scuola materna era regolamentata solo a livello di norma interna (circ. ministeriale 8 agosto 1975, n. 227; circ. ministeriale 8 settembre 1976, n. 228) sulla base dei criteri generali stabiliti dagli art. 3 e 4 l. n. 444, cit.

L'art. 12 l. n. 270, cit., al secondo e terzo comma prevede che ciascuna sezione di scuola

(219) Secondo il principio generale, che vale per tutti i programmi della scuola statale italiana, i programmi hanno carattere normativo, per quanto riguarda il livello di preparazione dei bambini e di sviluppo della loro personalità, con particolare riferimento allo sviluppo intellettuale, il che mette in luce la necessità di interventi compensatori precoci al fine di colmare stati di deprivazione culturale nell'ambiente sociofamiliare. Gli stessi programmi, poiché lo Stato non ha una propria metodologia educativa, in ossequio al principio della libertà d'insegnamento, hanno mero valore di suggerimento, sono semplicemente "indicativi" per quanto riguarda la via o il metodo da seguire per il raggiungimento degli *standards* prefissati.

(220) Sulla discriminazione degli alunni di sesso maschile nelle scuole magistrali v. C. cost. 16 giugno 1983, n. 173, in *Cons. St.*, 1983, II, 686.

materna sia costituita con il numero massimo di trenta bambini e un numero minimo di tredici bambini ridotti rispettivamente a venti e dieci, per le sezioni che accolgono bambini portatori di *handicap*, e che la consistenza complessiva delle dotazioni organiche dei ruoli provinciali della scuola materna sia calcolata aggiungendo anche i posti di sostegno (fino a tale legge non previsti nella scuola materna). Il posto di sostegno deve essere istituito in ragione di un posto ogni quattro bambini portatori di *handicap* (221).

La stessa l. n. 270, cit. sottolinea « per quanto compatibile » l'applicazione della programmazione educativa alla scuola materna, secondo i criteri previsti dalla l. n. 517 del 1977 (222).

La scuola elementare. La scuola elementare trova ancora la sua base normativa nel t.u. n. 577 del 1928 e nel successivo regolamento generale di esecuzione r.d. n. 1297 del 1928 (223).

L'articolazione in due "gradi", quello inferiore, di tre anni, e quello superiore, di due anni, prevista dall'art. 26 t.u. n. 577, cit., è stata abrogata dalla l. 24 dicembre 1957, n. 1254 che ha introdotto due "cicli didattici", il primo co-

(221) A livello di normativa interna devesi notare che la « generalizzazione della scuola materna, anche se non obbligatoria » era da tempo considerata un contributo « nell'opera di prevenzione e di recupero precoce » (circ. ministeriale 8 agosto 1975, n. 227, cit.), mentre la circ. ministeriale 3 agosto 1977, n. 216 sottolineava la necessità che l'alunno in difficoltà « venga inserito nella scuola comune il più precocemente possibile (scuola materna) ».

(222) La programmazione dell'azione educativa era prevista fra i compiti del collegio degli insegnanti della scuola materna dall'art. 32 d.P.R. n. 416 del 1974.

(223) Dopo la riforma Gentile (r.d. n. 3126 del 1923) che aveva fissato in cinque anni la durata del corso degli studi creando, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico di chi non proseguiva negli studi, le tre classi post-elementari di avviamento professionale, il t.u. 22 gennaio 1925, n. 432 e i successivi affastellati provvedimenti legislativi (r.d.l. 29 luglio 1925, n. 1286; r.d.l. 7 gennaio 1926, n. 209; r.d.l. 4 febbraio 1926, n. 208; r.d.l. 20 maggio 1926, n. 1106; r.d. 10 giugno 1926, n. 1125; r.d.l. 20 agosto 1926, n. 1615; r.d.l. 31 marzo 1927, n. 623; r.d.l. 7 aprile 1927, n. 641; r.d. 12 agosto 1927, n. 1740) furono coordinati nel t.u. n. 577, cit. seguito da un regolamento generale di esecuzione (r.d. n. 1297, cit.) che ancor oggi sono, sia pur profondamente modificati, alla base della legislazione sulla materia.

Ai sensi dell'art. 26 t.u. n. 577, cit., l'istruzione elementare si divideva in tre gradi: preparatorio, inferiore e superiore; l'uso invalso di riferirsi anche in testi normativi con l'espressione « scuola elementare » ed « insegnamento elementare » ai primi cinque anni d'istruzione obbligatoria, con esclusione quindi della scuola materna, sconsiglia l'accoglimento di tale classificazione.

stituito dalle classi prima e seconda e l'altro dalle classi terza, quarta e quinta (224).

Un intervento di rilevanza sostanziale è stato prodotto dalla l. n. 517, cit. che ha eliminato gli esami di riparazione (in tutta la fascia dell'obbligo) ed ha posto norme sulla valutazione introducendo diversi criteri non più basati sui "voti" ma su schede personali recanti giudizi analitici, materia per materia, e giudizi globali.

La legge prefigurava anche attività integrative e di sostegno onde eliminare la selezione e permettere l'inserimento degli alunni handicappati.

La l. n. 270, cit. (cosiddetta legge sul precariato) disciplinando le dotazioni organiche aggiuntive (DOA) rende praticabile sostanzialmente quanto già previsto dalla l. n. 517, cit., offrendo l'opportunità di utilizzare un certo numero di docenti in attività di sostegno e di recupero scolastico di alunni non handicappati che per svantaggi socio-culturali dimostrino uno scarso rendimento scolastico.

Col d.P.R. n. 104, cit. sono stati emanati i nuovi programmi per la scuola elementare.

Fine della scuola elementare, secondo il d.P.R. n. 104, cit., oltre alla formazione dell'uomo e del cittadino (nel quadro dei principi affermati dalla Costituzione e dalle dichiarazioni internazionali dei diritti dell'uomo e del fanciullo) è la promozione della prima alfabetizzazione culturale.

Per l'iscrizione alla prima classe si richiede che il bambino abbia compiuto sei anni o che li compia entro il 31 dicembre dell'anno scolastico (art. 171 t.u. n. 577, cit. e art. 40 r.d. n. 1297, cit.) (225).

(224) I "cicli" erano stati già introdotti, sul piano meramente didattico, dal d.P.R. n. 503 del 1959 recante i programmi scolastici della scuola elementare.

L'esame che seguiva il passaggio tra il primo ed il secondo ciclo è stato soppresso dall'art. 1 l. n. 517, cit.

(225) Ne risulterebbe vietata l'ammissione dei cosiddetti "uditivi", alunni ammessi alla frequenza della prima classe pur privi del prescritto requisito dell'età. Sulla incongruenza dell'ordinanza ministeriale 12 maggio 1978, n. 131, che consente ai bambini di età inferiore a quella prevista di sostenere l'esame di idoneità alla classe seconda se provenienti da scuola privata o familiare, FEDELE, *La scuola elementare*, Roma, 1981, 40 s.

La domanda d'iscrizione deve essere presentata dal responsabile dell'adempimento dell'obbligo scolastico, corredata del certificato di nascita e di quelli delle necessarie vaccinazioni. All'iscrizione nelle classi successive si provvede d'ufficio sulla base delle risultanze del giudizio finale di idoneità contenuto nella scheda personale. Le domande di iscrizione alla prima classe di scuola elementare debbono essere presentate in carta libera al direttore didattico competente territorialmente. Entro congruo periodo di

Il passaggio dal primo al secondo ciclo (come dall'una all'altra classe di ciascun ciclo) avviene per scrutinio (art. 1 l. n. 517, cit.).

La procedura prevista per far ripetere la classe all'alunno non meritevole (apposita e motivata relazione dell'insegnante o degli insegnanti di classe, delibera su conforme parere del consiglio di interclasse riunito con la sola presenza dei docenti, art. 1 comma ult. l. n. 517, cit.) connota, con l'eccezionalità della mancata ammissione, l'assunzione che il legislatore impone alla scuola di compiti di eguagliamento reale delle opportunità di educazione (art. 3 comma 2 cost.) e l'abbandono del criterio della selettività (226).

A conclusione del corso elementare, l'esame di licenza, in unica sessione, « costituisce il momento conclusivo dell'attività educativa e tiene conto delle osservazioni sistematiche sull'alunno operate dall'insegnante o dagli insegnanti di classe » (art. 1 l. n. 517, cit.) (227).

tempo i genitori degli alunni debbono integrare la domanda di iscrizione con la documentazione eventualmente non prodotta.

Gli alunni della scuola elementare, in caso di esito negativo delle valutazioni finali o degli esami di licenza elementare, sono iscritti d'ufficio dal direttore didattico, ove consentito.

(226) Certamente, nella prassi, un mancato controllo che si esprime in giudizi formalmente positivi tradisce la *ratio* della norma e non diminuisce la selettività della scuola, limitandosi ad affidarla alla perdita continua di popolazione scolastica (mortalità scolastica) e ai meccanismi del mondo del lavoro e della società.

(227) La classe quinta elementare si conclude con l'esame di licenza, che consta di due prove scritte e di un colloquio. Le prove scritte sono intese ad accertare la maturità raggiunta dagli alunni, in relazione all'attività svolta nel corso della frequenza della scuola elementare, sulla base della programmazione didattica predisposta dagli insegnanti di classe. Le due prove riguardano rispettivamente l'area linguistico-espressiva e quella logico-matematica. Il colloquio, che esclude qualunque separata valutazione di singole materie, verte sull'intera attività svolta nel corso dell'anno scolastico ed è inteso ad accertare il livello di maturità raggiunta, in relazione alle possibilità di ciascun alunno.

L'esame deve tenere conto delle osservazioni sistematiche sull'alunno operate dall'insegnante o dagli insegnanti di classe e contenute nella scheda di valutazione.

Gli esami di idoneità si svolgono davanti ad uno degli insegnanti della classe della scuola statale, nominato dal direttore didattico. Gli esami consistono in due prove scritte, riguardanti rispettivamente l'area linguistico-espressiva e quella logico-matematica, e un colloquio inteso ad accertare l'idoneità dell'alunno alla frequenza della classe per la quale sostiene l'esame.

Le iscrizioni agli esami di idoneità per la frequenza delle classi seconda, terza, quarta, quinta e la iscrizione agli esami di licenza per l'ammissione al successivo grado dell'iscrizione obbligatoria sono consentite agli alunni di scuola familiare o di scuola privata autorizzata che abbiano compiuto o compiano entro il 31 dicembre, rispettivamente

Con la l. n. 820 del 1971 si è introdotta, nella scuola elementare, la possibilità, in via sperimentale, di una diversa organizzazione della giornata scolastica, il cosiddetto tempo pieno (228).

Tale importante mutamento organizzativo si collega alla realizzazione delle istanze di riequilibrio sociale avviata dalla l. n. 1859 del 1962 con l'istituzione della scuola media statale unica, quale strumento di compimento dell'obbligo scolastico e canale di accesso all'istruzione secondaria di secondo grado. Le novità introdotte nell'organizzazione didattica ed amministrativa degli ultimi tre anni della fascia dell'obbligo ed in particolare gli interventi integrativi previsti si sono infatti riflessi in una pressione sulle strutture organizzative non innovate della scuola elementare trovando parziale sbocco nell'istituzione, sia pur non generalizzata, del « tempo pieno ».

L'introduzione del tempo pieno, in via sperimentale, non si poneva infatti obiettivi di mera estensione dell'orario scolastico. L'arco di tempo della giornata veniva dilatato « per adeguarlo alla esigenza di una azione educativa che, pur restando unitaria, " potesse " avvalersi di una pluralità di interventi, di linguaggi, di esperienze, di sollecitazioni ambientali, con lo scopo di contribuire all'arricchimento della formazione dell'allunno ... » (d.m. 28 febbraio 1972).

A tal fine la legge ha istituito attività integrative ed insegnamenti speciali impartiti (da insegnanti elementari di ruolo) in ore aggiuntive a quelle che costituiscono il normale orario di lezione (229).

te, il sesto, il settimo, l'ottavo, il nono e il decimo anno d'età.

(228) Il termine sperimentale, essendo lontana dalla *ratio* della legge una verifica scientifica o comunque oggettiva dei risultati raggiunti, va inteso come sinonimo di " temporaneo ", " precario ", " non generalizzato ", " non stabilizzato ". La circ. ministeriale 16 gennaio 1980, n. 178 ha peraltro avviato un processo di " consolidamento " dei posti di tempo pieno negli organici dei rispettivi plessi scolastici, sulla base della considerazione doversi ritenere conclusiva la fase sperimentale qualora le attività integrative siano in funzione da almeno tre anni e in classi in cui gli alunni usufruiscano della generalità delle stesse. I posti così " consolidati " hanno acquisito carattere di stabilità rispetto alla sede, tanto che su di essi si dispongono i trasferimenti dei docenti.

(229) V. art. 1 l. n. 820, cit., modificato dall'art. 88 d.P.R. n. 417 del 1974. L'adozione dei nuovi programmi, è da ritenere, non potrà non avere corollari organizzativi che incideranno sulla stessa formula del tempo pieno. « Per i nuovi programmi e per la relazione Fassino (1982) che li ha preceduti e, per così dire, " fondati ", c'è bisogno di una nuova " forma " di scuola, che offra agli allievi almeno 30 ore di insegnamento settimanali, con alcuni po-

Vi sono tuttora una serie di scuole statali che per specialità delle caratteristiche della scolaresca, dei metodi che in esse si praticano o delle caratteristiche di ambiente in cui operano, si differenziano dalle normali scuole elementari (in loro antitesi definite, talvolta, " comuni " in quanto vi è ammessa la generalità degli alunni) e presentano una regolamentazione speciale (230).

Il d.P.R. 22 dicembre 1967, n. 1518, contenente il regolamento per l'applicazione del d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264 relativo ai servizi di medicina scolastica, è il testo normativo che procede ad una precisa seppur incompleta individuazione delle scuole speciali, specificando le anomalie o anormalità somato-psichiche che comportavano la loro frequenza (231).

Sono scuole speciali gli « Istituti scolastici pubblici e privati per ciechi, sordomuti, minorati psichici, affetti da malattie specifiche dell'apparato respiratorio, da malattie dell'apparato cardio-vascolare... » (art. 29 d.P.R. n. 1518, cit.).

Ulteriori norme sono desumibili dal d.P.R. 31 ottobre 1975, n. 970 che fra l'altro precisa essere le scuole speciali quelle che « avvalendosi di interventi specializzati a carattere continuativo perseguono particolari finalità » (art. 1).

Le scuole speciali possono classificarsi in due tipi, a seconda che la specialità riguardi principalmente i soggetti che le frequentano, che per diversi motivi non possono frequentare scuole elementari comuni, o si distacchino dal modello generale per particolarità organizzative o didattiche in gran parte indipendenti dalle caratteristiche dei soggetti che le frequentano.

Ulteriore distinzione si ha, nell'ambito delle scuole speciali del primo tipo, tra scuole che si riferiscono ad alunni affetti da anomalie o mino-

meriggi impegnati, ed una pluralità di insegnanti (almeno tre) con competenze diversificate (in tre aree distinte sebbene integrate fra loro). La complessità ed il rigore scientifico dell'impianto didattico e disciplinare delineato da questi programmi rendono improponibile (e forse illegittimo) l'insegnante unico tuttofare »: ALBERTI, *Non sopprimiamo il tempo pieno*, in *Gestione scuola*, 1988, n. 10, p. 14.

(230) Il t.u. n. 577, cit. dedicava alle scuole speciali gli art. 97-105 ed individuava le scuole reggimentali, che curano l'istruzione dei militari in servizio che non abbiano adempiuto all'obbligo scolastico, e le scuole carcerarie, istituite presso gli istituti di prevenzione e pena per curare l'istruzione dei detenuti analfabeti (cfr. per queste ultime anche gli art. 136 e 137 r.d. 18 giugno 1931, n. 787, regolamento per gli istituti di prevenzione e pena).

(231) Di classi e scuole speciali già faceva menzione il r.d. n. 1981 del 1921 con cui era stato approvato il regolamento per la difesa dalle malattie infettive nelle scuole: cfr. in particolare art. 19.

razioni fisiche sensoriali o psichiche (scuole per ciechi, scuole per sordomuti, scuole per ambliopici, scuole per sordastri, scuole all'aperto) e scuole che curano l'istruzione di soggetti bisognosi di recupero scolastico (scuole reggimentali, scuole per minorenni in case di rieducazione, scuole carcerarie).

Fra le scuole del secondo tipo si ricomprendono le scuole elementari all'estero, le scuole dei comuni montani.

Delineremo di seguito le principali peculiarità organizzative e didattiche di ciascuna scuola speciale.

Scuole per ciechi. Con l. 26 ottobre 1952, n. 1463 sono state statizzate le preesistenti scuole elementari speciali per ciechi in funzione presso istituti privati, e si prevedeva la possibilità di istituzione di scuole statali presso altri istituti per ciechi riconosciuti idonei per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, con decreto del Ministro della pubblica istruzione.

Ai fini della formazione degli insegnanti delle scuole per ciechi, con l. 30 dicembre 1960, n. 1734 la precedente scuola statale per gli educatori dei ciechi di metodo Romagnoli (prevista dall'art. 179 t.u. n. 577 del 1928 e regolamentata dagli art. 460 e 473 r.d. n. 1297 del 1928) è stata trasformata nell'Istituto statale « A. Romagnoli », presso cui funzionano ai fini del tirocinio una scuola materna, una scuola elementare e una scuola media.

Programmi, esami ed ordinamento in generale delle scuole per ciechi non differiscono da quelli comuni se non per uno speciale accertamento cui sono sottoposti gli alunni delle classi seconda e terza sullo sviluppo dell'educazione sensoriale e la capacità d'orientamento. L'idoneità in tali accertamenti condiziona il conseguimento della licenza elementare ma non la frequenza nelle classi successive.

Scuole per sordomuti. I bambini sordomuti, ai sensi dell'art. 10 l. n. 517 del 1977, possono adempiere l'obbligo scolastico oltre che nelle scuole speciali nelle scuole elementari comuni « nelle quali siano assicurati la necessaria integrazione specialistica e i servizi di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti, in attuazione di un programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale ».

Le scuole per sordomuti impartiscono l'insegnamento elementare sino al sedicesimo anno d'età, limite cui veniva esteso l'obbligo scolastico dall'art. 175 t.u. n. 577, cit. e comprendendo corsi di cinque " classi biennali ".

Scuole per ambliopici. Sono scuole speciali riservate agli alunni affetti da ambliopia, un *handicap* della vista. Si caratterizzano sostanzialmente per la qualità del personale docente.

Il personale docente addetto deve essere in possesso del titolo conseguito al termine di un corso di specializzazione per l'insegnamento agli ambliopici organizzato dal Ministero della pubblica istruzione, oppure del titolo conseguito al termine di uno dei corsi svolti presso l'istituto « A. Romagnoli » di Roma, di specializzazione per minorati della vista, oppure del titolo conseguito al termine dell'apposito corso previsto dall'art. 8 d.P.R. n. 970 del 1975.

Scuole per sordastri. Il personale docente delle scuole speciali per sordastri deve essere in possesso del titolo di specializzazione per l'insegnamento ai sordastri conseguito al termine di un corso organizzato dal Ministero della pubblica istruzione, oppure di un titolo di specializzazione per l'insegnamento ai sordastri o ai sordomuti conseguito presso una scuola di metodo, statale o autorizzata, degli istituti per sordomuti o del titolo di specializzazione conseguito al termine di un corso previsto dall'art. 8 d.P.R. n. 970, cit.

Scuole all'aperto. Ai sensi dell'art. 19 r.d. 9 ottobre 1921, n. 1981 le scuole all'aperto sono riservate agli alunni predisposti alla tubercolosi. La decisione sull'iscrizione degli alunni è competenza dell'autorità sanitaria.

Le specifiche finalità comportano l'adozione di opportuni accorgimenti per consentire agli alunni lo svolgimento delle attività scolastiche il più possibile fuori delle aule e con il minor affaticamento possibile.

In tali scuole non è però prevista, con carattere di continuità, la presenza di specialisti che operino sul piano medico sociopsicopedagogico e dell'orientamento, come non è prevista la presenza di personale docente fornito di titolo di specializzazione. Ciò renderebbe inapplicabile alle stesse le norme contenute nel d.P.R. n. 970, cit.

Le specifiche finalità, si è chiarito con normativa interna (circ. ministeriale 7 marzo 1980, n. 71), potranno essere perseguite attraverso la programmazione educativa e didattica. (Secondo la circ. ministeriale n. 71, cit. « potranno essere adottati o il modulo della programmazione didattica con orario aggiuntivo ex art. 1 l. 24 settembre 1971, n. 820 » oppure il modulo « della protrazione d'orario ». Pur essendo consentita, si ritiene " sconsigliabile " l'adozione del solo orario normale di quattro ore).

Scuole carcerarie. Sono scuole elementari da istituirsi presso le carceri. Sono previste dall'art. 105 t.u. n. 577, cit. e dall'art. 136 r.d. 18 giugno 1931, n. 787, reg. per gli istituti di prevenzione e pena.

L'art. 5 l. 3 aprile 1958, n. 535 dispone che nelle scuole carcerarie l'anno scolastico duri dieci mesi, non corrispondenti peraltro necessariamente al periodo di normale funzionamento nelle scuole comuni.

Le ore d'insegnamento sono integrate dall'assistenza che l'insegnante deve svolgere nelle sale da studio e nella biblioteca.

Sullo speciale ordinamento e funzionamento di tali scuole si fa ancora riferimento alla circ. ministeriale 4 marzo 1948, n. 977/13. Ancora una circolare (circ. ministeriale 15 settembre 1959, n. 6100/61) responsabilizza, per la vigilanza sull'andamento didattico, il direttore didattico territorialmente competente che deve avere libero accesso ai locali ove si svolge l'attività didattica.

Scuole per militari. Le scuole elementari per militari in servizio, dette anche scuole reggimentali, sono state previste dalla l. n. 487 del 1911 (cosiddetta legge Daneo-Credaro) e regolamentate dal r.d. 4 agosto 1913, n. 1339. La materia è stata successivamente regolata dagli art. 97-104 t.u. n. 577, cit.

A norma dell'art. 4 l. 2 dicembre 1967, n. 1215 gli orari e le modalità d'organizzazione e funzionamento delle scuole per militari sono stabiliti con ordinanza del Ministero della pubblica istruzione di concerto con quello della difesa.

Scuole per minorenni in case di rieducazione. Dette anche scuole per corrigendi, funzionano presso le case di rieducazione dei minorenni e sono poste alla dipendenza del Ministero di grazia e giustizia, e istituite dal Ministero della pubblica istruzione d'intesa col Ministero di grazia e giustizia (circ. ministeriale 23 luglio 1949, n. 1391; cfr. anche circ. ministeriale 19 settembre 1963, n. 7868).

Scuole elementari all'estero. Ai sensi dell'art. 1 r.d. 12 febbraio 1940, n. 740, t.u. sulle scuole italiane all'estero, lo Stato può fondare, mantenere e sussidiare all'estero scuole e altre istituzioni italiane educative e culturali.

Il testo unico sopracitato è stato successivamente modificato e integrato dalla l. 6 ottobre 1962, n. 1546, dal d.P.R. 23 gennaio 1967, n. 215, dalla l. 3 marzo 1971, n. 153.

In virtù di tale facoltà sono istituite all'estero

anche scuole elementari il cui ordinamento, compatibilmente con le particolarità delle situazioni locali, non differisce da quello delle scuole elementari comuni.

I programmi scolastici sono approvati con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto col Ministro della pubblica istruzione.

L'art. 5 r.d. 12 febbraio 1940, n. 740 riconosce valore legale ai titoli rilasciati dalle scuole italiane all'estero.

Scuole alloglotte. Il principio costituzionale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 cost.) si realizza nella scuola nell'accordare a tali minoranze la possibilità di fruire l'insegnamento nelle scuole statali nella loro lingua.

Tale beneficio era stato accordato alla Valle d'Aosta con d.lg.lt. 7 settembre 1945, n. 545 (art. 18) ed è stato rafforzato dall'art. 38 st. V. d'A., approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4, che parifica la lingua francese a quella italiana; uno stesso numero di ore è dedicato all'insegnamento del francese e dell'italiano ai sensi del successivo art. 39.

Parimenti, tale beneficio è stato sancito nelle scuole elementari della provincia di Bolzano e della zona mistilingua della provincia di Trento con art. 1 d.lg.lt. 27 ottobre 1945, n. 775 e art. 15 st. T.A.A., approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5.

Attualmente la parificazione della lingua tedesca a quella italiana, per la regione Trentino-Alto Adige è disposta dall'art. 99 t.u. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

L'art. 87 l. cost. n. 5, cit. garantisce nell'Alto Adige (cfr. anche art. 19 d.P.R. n. 670, cit.) e nel Friuli l'insegnamento del ladino, lingua reto-romantica derivata dal latino.

Nelle province di Gorizia e Trieste, ai sensi della l. 19 luglio 1961, n. 1012 (v. anche art. 1 e 2 d.P.R. 15 marzo 1964, n. 478), funzionano scuole di lingua slovena (232).

Scuole dei comuni montani. Sono considerati territori montani, ai sensi dell'art. 1 l. 25 luglio 1952, n. 991, i comuni situati, per almeno l'ottanta per cento del loro territorio, al di sopra dei seicento metri di altitudine, quelli nei quali il di-

(232) Sulle scuole alloglotte e la peculiarità dello stato giuridico dei docenti e del reclutamento v. FEDELE, *La scuola*, cit., 81-86; v. anche *Rapporto sulle minoranze linguistiche in Italia* (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico - Ministero della pubblica istruzione), Roma, 1985.

slivello tra le quote altimetriche inferiore e superiore, sia non al di sotto dei seicento metri e con un particolare reddito minimo imponibile medio per ettaro.

A tale legge si è richiamata la l. 1° marzo 1957, n. 90 che reca particolari provvidenze in favore degli insegnanti in servizio nelle scuole elementari site nei comuni montani (233).

15. *L'istruzione secondaria di primo grado: la scuola media.* — Sin dai primi anni dell'esperienza unitaria molti e diversi furono i tentativi di superare con una scuola media unica la divaricazione esistente nell'ordinamento scolastico, fin dalla legge Casati (234).

Progetti, disegni di legge, proposte politiche si succedettero senza aver la sorte o la forza di tradursi in riforma, anche per l'eterogeneità presente negli schieramenti che su tale tesi si fronteggiavano (235).

Con la riforma Gentile, anzi, la separazione si accentuò, in particolare con la trasformazione della scuola tecnica in una scuola senza sbocchi, quella complementare « cui Gentile aveva attribuito l'importante ruolo di convogliare in un vicolo cieco i giovani provenienti dai ceti popolari e piccolo-borghesi » (236).

La stessa scuola media (unificata) realizzata con la riforma Bottai (l. n. 899 del 1940) era fortemente selettiva e preceduta dallo sbarramento di un esame d'ammissione (abolito solo con la l.

(233) Sulle scuole speciali v. anche COIRO e MAUTINO, *La pubblica istruzione in Italia*, Milano, 1976, 158-166. Non si ritiene di dover classificare tra le scuole speciali le scuole ad indirizzo didattico differenziato (art. 48-49 t.u. n. 577 del 1928) perché ormai tali sperimentazioni fanno parte della struttura stessa del sistema scolastico dopo l'emanazione del d.P.R. n. 419 del 1974.

(234) La legge Casati (l. n. 3725 del 1859) recepiva il sistema del doppio binario: una scuola "classica", destinata alla formazione della classe dirigente, contraddistinta dall'indirizzo umanistico, dallo studio del latino e dalla propedeuticità agli studi secondari superiori (e poi all'università) ed una serie di scuole utilitarie, senza latino, con sbocco limitato agli studi secondari superiori, destinate alle classi popolari ed alla preparazione a compiti esecutivi o di piccolo o medio impiego (FADIGA ZANATTA, *L'evoluzione del sistema scolastico*, cit., 23).

(235) Si possono ricordare in proposito la Relazione generale sulle condizioni della pubblica istruzione del 1865, redatta da Giovanni Maria Bertini, e le velleità di ministri come Mamiani, Coppino, Correnti, Martini, Bosselli, Gallo, Nasi, Orlando. Cfr. SISINNI, *La scuola media dalla legge Casati ad oggi*, cit., 15-36.

(236) FADIGA ZANATTA, *lc. ult. cit.* La scuola complementare e i corsi integrativi post-elementari furono assorbiti nella scuola di avviamento professionale, sopravvissuta nella sua funzione fino all'emanazione della l. n. 1859 del 1962.

n. 478 del 1961), ma l'unificazione dei corsi inferiori dei licei e degli istituti tecnici e magistrali razionalizzava almeno il sistema di selezione ed oggettivamente spianava la strada all'utilizzo della struttura della scuola media per il perseguimento di altri obiettivi.

Dopo l'emanazione della Costituzione in questo campo specialmente si poteva osservare l'inadeguatezza degli istituti della scuola, non riformati o almeno non adeguatamente riformati con gli obiettivi che il disegno costituzionale sulla scuola proponeva (237).

Con l'approvazione della l. n. 1859 del 1962 istitutiva della scuola media unica si passava appunto all'attuazione del fondamentale obiettivo del riequilibrio sociale.

Come si è precedentemente osservato (v. *supra*, § 3) il provvedimento legislativo si pose come il frutto di una convergenza fra le istanze sociali ed egalarie che tendevano all'attuazione del diritto all'istruzione e quelle del mondo della produzione interessato ad una scuola che fornisse una più ampia formazione generale ad una forza lavoro più qualificata, per fare fronte alle esigenze di una società in rapida evoluzione.

Il legislatore del 1962 cerca di portare a compimento logico la norma dell'art. 34 cost. attraverso alcuni fondamentali principi innovatori:

(237) La circostanza che una certa distribuzione del profitto fra gli allievi, dovuta, oltre che alle attitudini, alla provenienza da diversi strati sociali, sancisse una maggioranza di risultati scadenti o mediocri, prima perseguita, venne a lungo accettata senza sviluppare, a livello istituzionale, gli strumenti che la Costituzione non prefigurava analiticamente ma imponeva di ricercare, onde rispondere alle prescrizioni dell'art. 34 comma 1 e del comma 2 dell'art. 3 cost. Mancava la ricerca di una strategia istituzionale e organizzativa tesa da un lato ad eliminare la selezione di classe negli obiettivi di fatto dell'istruzione e dall'altro quella nel modo di produzione dell'istruzione stessa, tale da fornire a ciascun allievo la possibilità di procedere nell'itinerario d'apprendimento indipendentemente, oltre che dalle difficoltà via via emergenti, dalle condizioni di ingresso.

Una difficoltà concettuale legata a pregiudizi inveterati impediva ai Costituenti di superare esplicitamente il principio meritocratico, ma certamente la stretta correlazione tra condizioni di ingresso e di uscita dal sistema scolastico, che trovava negli studi post-elementari il momento critico, era vissuta già ai tempi dei Costituenti come problema.

Per permettere agli allievi meno favoriti di raggiungere gli stessi traguardi degli altri, i traguardi medesimi non dovevano certo essere necessariamente ridimensionati, ma la capacità del sistema scolastico di operare nel senso di un riequilibrio di tal genere, ora affrontato con gli strumenti delle scienze dell'educazione, era molto limitata ed ha condizionato la riforma degli ordinamenti ed il falso problema dell'insegnamento del latino.

l'obbligatorietà e gratuità del nuovo corso di studi, in attuazione del comma 2 dell'art. 34 cost. (238);

l'unicità e l'unitarietà del nuovo percorso formativo. Il corso di studio degli ultimi tre anni della fascia dell'obbligo si caratterizza non solo per essere l'unico canale di adempimento dell'obbligo e di passaggio agli studi dell'istruzione secondaria di secondo grado, ma, altresì, per la sostanziale uniformità del curriculum e delle proposte formative (239);

la previsione di interventi integrativi, particolarmente funzionali al recupero degli svantaggiati (istituzione del doposcuola per lo studio sussidiario e le libere attività complementari, di classi differenziali e di aggiornamento).

La durata del corso di scuola media è di tre anni (art. 1 l. n. 1859, cit., così del resto anche l'art. 2 l. n. 899, cit.) e ad essa si accede con il possesso della licenza elementare (l'esame di ammissione alla scuola media è stato abolito con l. n. 478, cit.) (240). L'art. 6 l. n. 517 del 1977 ha

(238) L'obbligo scolastico era stato già portato fino al quattordicesimo anno d'età dalla riforma Gentile, peraltro con insoddisfacenti risultati concreti. In sostanza nel caso il minore non avesse raggiunto con la frequenza nella scuola elementare il quattordicesimo anno si prevedevano scuole post-elementari, la possibilità di seguire corsi a livello elementare o, perfino, di continuare a ripetere l'ultimo anno di scuola elementare: FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico italiano*, Bologna, 1971, 59.

(239) Secondo l'art. 2 l. n. 1859, cit. il piano di studi nella scuola media comprendeva i seguenti insegnamenti obbligatori: religione (cfr. l. 5 giugno 1930, n. 824); italiano, storia ed educazione civica, geografia; matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali; lingua straniera; educazione artistica, educazione fisica. Erano obbligatori nella prima classe, ma divenivano facoltativi nelle classi successive, gli insegnamenti di applicazioni tecniche (l'attuale educazione tecnica) e di educazione musicale.

Nella seconda media l'insegnamento dell'italiano era integrato da "elementari conoscenze" di latino che diveniva insegnamento autonomo ma facoltativo nella terza classe. Al momento dell'esame di licenza media il superamento di una prova di latino era ancora necessario per l'accesso al solo liceo classico. La l. n. 348 del 1977 ha successivamente soppresso il latino dagli insegnamenti della scuola media permettendo che il diploma di licenza desse accesso a tutte le scuole secondarie superiori.

(240) Le domande di iscrizione alle prime classi della scuola media devono essere effettuate, tramite il direttore didattico della scuola elementare frequentata dall'alunno, al preside della scuola media competente per zona; la domanda di iscrizione deve contenere, per chi desidera frequentare classi a tempo prolungato, esplicita richiesta in tal senso.

Per quanto riguarda le iscrizioni alle seconde e terze classi, i competenti capi d'istituto provvedono a disporre le iscrizioni di ufficio per gli alunni ammessi alla classe successiva a seguito dello svolgimento dello scrutinio finale. All'iscrizione alla prima classe dovrà seguire entro un

abolito nella scuola media gli esami di riparazione e quelli di seconda sessione.

L'esame di idoneità, per l'accesso di candidati esterni a classi successive alla prima, che non era previsto dalla l. n. 899, cit., fu consentito con d.lg.lt. 7 settembre 1945, n. 816 (art. 2) ed ora risulta regolato dai commi 2 e 3 dell'art. 6 l. n. 517, cit. (241). L'esame di licenza si conclude con il giudizio sintetico di cui alla l. n. 119 del 1969 che ha convertito con modificazioni il d.l. 15 febbraio 1969, n. 9.

L'esame, che ha carattere di esame di Stato, è regolato nel suo procedimento dal d.P.R. 14 maggio 1965, n. 362 modificato successivamente con d.P.R. 13 novembre 1969, n. 1090 (242).

congruo periodo di tempo la presentazione della licenza elementare.

Gli alunni della scuola media, in caso di esito negativo della valutazione finale e degli esami di licenza, sono iscritti d'ufficio dal preside; i candidati privatisti agli esami di idoneità e di licenza nella scuola media, in caso di esito negativo degli esami stessi, qualora desiderino frequentare una scuola statale, devono presentare domanda direttamente al preside della scuola media competente per zona.

(241) L'esame di idoneità alla seconda e terza classe della scuola media consiste nelle prove scritte di italiano, matematica e lingua straniera e in un colloquio pluridisciplinare su tutte le materie indicate nel comma 1 dell'art. 3 l. n. 343, cit.

Le prove degli esami di idoneità vertono sui programmi integrali delle classi dalle quali i candidati non abbiano conseguito la promozione o l'idoneità.

Nella valutazione finale e negli esami deve essere attribuito un giudizio unico alle discipline "storia" ed "educazione civica".

Agli esami di idoneità alla seconda e terza classe di scuola media sono ammessi i candidati che abbiano compiuto o compiano entro l'anno solare, rispettivamente, il dodicesimo e tredicesimo anno di età e siano in possesso della licenza della scuola elementare e i candidati che detta licenza abbiano conseguito, rispettivamente da almeno uno o due anni.

I candidati agli esami di idoneità alla terza classe, il cui esame abbia avuto esito negativo, possono, a giudizio della commissione esaminatrice, essere ammessi a frequentare la classe seconda.

(242) Sono sedi di esame di scuola media le scuole medie statali e pareggiate, nonché, per i soli alunni interni, le scuole medie legalmente riconosciute salvo quanto previsto dall'art. 32 l. n. 86 del 1942 per le scuole medie legalmente riconosciute dipendenti dall'autorità ecclesiastica.

Il consiglio di classe, in sede di valutazione finale, delibera se ammettere o non ammettere all'esame di licenza gli alunni della terza classe, formulando il giudizio di idoneità (ammissione a sostenere l'esame) o, in caso negativo, un giudizio di non ammissione all'esame di licenza.

Il giudizio finale tiene conto dei giudizi analitici per disciplina e delle valutazioni espresse nel corso dell'anno sul livello globale di maturazione con riguardo anche alle capacità e alle attitudini dimostrate.

I candidati esterni che abbiano compiuto o compiano entro l'anno solare il quattordicesimo anno d'età e siano in

Dopo l'approvazione della legge istitutiva della scuola media l'esperienza pratica mise presto in luce l'esistenza di alcune anomalie in un ordinamento che intendeva presentarsi unitario (243).

La facoltatività di alcune discipline (educazione musicale, applicazioni tecniche, latino nelle terze classi) incrinava l'unitarietà del piano degli studi e l'istituto del doposcuola, così come era costruito, si caratterizzava come una struttura scarsamente collegata e collegabile agli insegnamenti curricolari della scuola antimeridiana (244).

Le classi di aggiornamento e le classi differenziali, anziché essere strumenti di inserimento di alunni con svantaggi socio-culturali o altri tipi di *handicap*, si rivelavano fonti di vera e propria emarginazione.

Con l'emanazione della l. n. 348 del 1977 e l. n. 517, cit. (entrate entrambe in vigore a partire dall'inizio dell'anno scolastico 1977-78) si apportano importanti modifiche che, oltre ad ovviare alle predette anomalie, sviluppano ulteriormente la scuola media nel senso previsto dalla Costituzione.

Le innovazioni introdotte si possono così riassumere:

- 1) superamento della distinzione tra materie obbligatorie e facoltative con l'abolizione della facoltatività dell'educazione musicale e dell'educazione tecnica; sviluppo delle distinte applicazioni tecniche musicali e femminili;
- 2) accrescimento della dimensione dell'insegnamento linguistico, ove trova composizione il problema della funzione formativa del latino (previsione di riferimenti in tutte le classi all'origine latina della lingua italiana);
- 3) abolizione degli esami di riparazione e di seconda sessione;
- 4) intervento sulla valutazione, abolizione del voto numerico e introduzione di un nuovo sistema basato su giudizi desunti da prove di verifica;

possesto della licenza elementare, i candidati che detta licenza abbiano conseguito da almeno un triennio, nonché coloro che nell'anno in corso compiano i ventitré anni d'età, per essere ammessi a sostenere gli esami di licenza devono presentare la relativa domanda in carta libera al preside della scuola media statale (o pareggiata) più vicina alla propria abitazione, tenendo conto non soltanto della distanza, ma anche della facilità di accesso con i servizi pubblici di collegamento esistenti.

(243) CINA, *Guida ai concorsi: la scuola media*, Roma, 1982, 12.

(244) CINA, *op. cit.*

5) inserimento nelle classi normali degli alunni handicappati con abolizione delle classi di aggiornamento e differenziali e introduzione di attività di integrazione e di sostegno;

6) riforma del doposcuola onde razionalizzare la funzionalità anche in relazione alle attività di integrazione e sostegno (245).

Proprio l'istituto del doposcuola è quello su cui si sono innestati alcuni dei più profondi mutamenti organizzativi dell'ordinamento della scuola media.

L'art. 3 l. n. 1859, cit. istituiva « per lo studio sussidiario e per le libere attività complementari » un doposcuola, facoltativo e gratuito, di almeno dieci ore settimanali.

La *ratio* dell'istituto era quella di preordinare strumenti di sostegno dell'apprendimento dei soggetti svantaggiati, sollevare tutti dall'impegno dei compiti da svolgere a casa, inserire nella scuola attività (cosiddette libere) che rompesero la chiusura delle discipline canoniche e facilitassero il collegamento tra la scuola e la società (giornalismo, cinematografia, recitazione, ecc.). Con la fondamentale ordinanza ministeriale 10 settembre 1963 (di natura regolamentare) si dettarono le norme che regolavano l'organizzazione del doposcuola (246).

(245) CINA, *op. cit.*, 13 s.

(246) La distinzione tra studio sussidiario e libere attività complementari veniva esplicitata con circ. ministeriale 10 settembre 1963, n. 283 (emanata contemporaneamente alla già citata ordinanza). Lo studio sussidiario si qualificava come attività da attuarsi in forme di lavoro guidato, l'assimilazione e l'esercizio o l'approfondimento delle nozioni impartite in orario antimeridiano.

Le libere attività complementari (LAC) costituivano un complesso di attività sganciate da ogni prefigurazione e determinazione programmatica, diretto a completare, sulla base di scelte libere e spontanee, l'azione educativa della scuola su piani diversi da quello tradizionale (CINA, *op. cit.*, 34).

Il personale docente utilizzato nel doposcuola fu dapprima costituito da docenti della scuola disposti a prestare la loro opera in ore eccedenti (come tali retribuite) l'orario di cattedra o docenti tenuti a completare l'orario di cattedra. Successivamente, date le richieste di doposcuola, che, è bene ricordarlo, soddisfaceva anche esigenze assistenziali di custodia dei bambini nelle prime ore del pomeriggio, fu ammesso il ricorso a personale apposta nominato.

L'ordinanza ministeriale 15 maggio 1970 (anch'essa di natura regolamentare) stabiliva il procedimento di nomina, sia per lo studio sussidiario che per le libere attività complementari. Gli aspiranti a queste ultime (indicativamente denominati " animatori ") dovevano chiedere la nomina per specifiche attività, allegando ogni documento che potesse attestare la loro competenza in ordine a tale tipo di attività.

Esigenze garantistiche nei confronti di troppo facili reclutamenti ed esigenze di stabilità del personale nominato

L'art. 1 d.l. 19 giugno 1970, n. 366, convertito nella l. 26 luglio 1970, n. 571, stabiliva successivamente che le ore dello studio sussidiario, a differenza di quelle delle libere attività complementari, concorressero, con le curricolari, a costituire le cattedre orario.

La l. n. 270 del 1982 con lo stabilizzare nell'allargato organico della scuola media anche le ore delle libere attività complementari poneva le basi per il superamento definitivo di quanto rimaneva dell'originario disegno organizzativo e funzionale del doposcuola.

Classi di scuola media funzionanti a tempo prolungato e comprendenti cattedre orario comprensive di ore di insegnamento di discipline curricolari e di studio sussidiario e libere attività complementari sono state previste da due provvedimenti amministrativi, l'ordinanza e il d.m. del 22 luglio 1983, che hanno superato ed assorbito sia il doposcuola che le libere attività complementari ed ogni altra forma di integrazione scolastica.

Presupposto legislativo, due disposizioni di legge, l'art. 8 l. n. 517, cit. e l'art. 12 comma 5 l. n. 270, cit.

Dopo un'attuazione pluriennale, oltre che al doposcuola anche all'esperienza sperimentale di integrazione scolastica "a tempo pieno", veniva conferita una struttura giuridica ed organizzativa stabilizzata. Col tempo prolungato nella scuola media, per la prima volta sono stati organicamente introdotti elementi di flessibilità che consentono di meglio perseguire anche a livello organizzativo gli obiettivi generali posti dalla legge (247). Secondo l'ordinamento attualmente vigente la distribuzione settimanale degli orari d'insegnamento delle diverse materie d'insegnamento è desumibile dal d.m. 9 febbraio 1979 (248).

indussero a ritenere utile estendere lo strumento dell'incarico a tempo indeterminato e fecero richiedere un preciso titolo di studio agli aspiranti, ma, d'altro canto, ingabbiarono le libere attività complementari in una tipologia che le faceva corrispondere alle materie antimeridiane, cosiddette curricolari in quanto previste dal curriculum ufficiale: v. ID., *op. cit.*, 75.

(247) Sul tempo prolungato v. FEOLA, *L'amministrazione del tempo prolungato*, in *Gestione scuola*, 1984, n. 2, p. 7.

(248) Per le tabelle degli orari settimanali delle lezioni della scuola media e delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado v. ROBERTI, *Gli organici della scuola*, Roma, 1980. La materia degli organici è sottoposta a continui ritocchi normativi, per i quali, da ultimo, v. ordinanza ministeriale 18 gennaio 1984 e d.m. 4 febbraio 1984, in Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione 1-8 marzo 1984, n. 9-10, suppl. ord. n. 2.

Coerentemente al superamento operato della natura facoltativa di alcune materie, l'art. 3 l. n. 348 del 1977 modificando l'art. 6 l. n. 1859, cit. ha stabilito che tutte le discipline presenti nel rinnovato curriculum debbano essere materie d'esame. Lo stesso articolo stabiliva prove scritte di italiano, matematica e lingua straniera ed un colloquio pluridisciplinare su tutte le materie (249).

Scuole medie speciali. Dopo l'affermarsi del principio della generalizzata integrazione degli alunni handicappati nelle classi normali (art. 7 l. n. 517, cit.), e tenuto conto del carattere sperimentale e temporaneo delle sezioni speciali di scuola media istituite presso enti ospedalieri o centri di recupero e riabilitazione ai sensi dell'art. 29 l. 30 marzo 1971, n. 118, le scuole speciali previste dall'art. 29 d.P.R. n. 1518 del 1967 si limitano a quelle per ciechi e per sordomuti.

— La scuola media statale per ciechi (art. 16 l. n. 1859, cit.) nasce dalla trasformazione in scuole medie delle preesistenti scuole professionali per ciechi (250).

In obbedienza all'art. unico l. 11 maggio 1976, n. 360, per cui l'obbligo scolastico per gli alunni ciechi si adempie nelle apposite scuole speciali o nelle classi ordinarie delle scuole pubbliche « in cui sono assicurati la necessaria integrazione

(249) La norma, facendo oggetto di prova orale anche materie per cui s'era fino ad allora tenuta prova scritta o grafica, fu subito oggetto di critica per i rischi di riflessi sullo stesso insegnamento di discipline, dal linguaggio non compiutamente esprimibile a livello orale e per i rischi di penalizzazione degli alunni provenienti da strati sociali ove meno facilmente si affina il linguaggio verbale e che potevano invece possedere ricchezza di espressività nei linguaggi tipici delle discipline operative e/o creative.

Al problema trovò soluzione amministrativa il d.m. 26 agosto 1981 che emanava, sentito il consiglio nazionale della pubblica istruzione, « i criteri orientativi per le prove di esame di stato per il conseguimento del diploma di licenza della scuola media e modalità di svolgimento delle medesime ». Con tale atto si sottolineava, fra l'altro, l'importanza della completezza, chiarezza e precisione dei giudizi di ammissione, in particolare di quelli « relativi alle discipline fondate sui linguaggi non verbali che hanno particolare rilevanza ai fini della valutazione delle capacità creativo-operative degli alunni, pur non essendo esse oggetto di prove grafiche o pratiche » e si prescriveva al consiglio di classe di offrire, a tal fine, « documentazione significativa dell'attività svolta nell'ultimo anno del triennio »: CINA, *op. cit.*, 29-31.

(250) Orari e programmi vennero emanati con d.m. 30 ottobre 1963 per le applicazioni tecniche speciali e le attività pratiche speciali ad integrazione dei programmi comuni di scuola media stabiliti con d.m. 24 aprile 1963. I nuovi programmi stabiliti per la scuola media con d.m. 9 febbraio 1979, cit. furono integrati per le scuole medie per ciechi dal d.m. 18 febbraio 1981 (G.U. 10 marzo 1981, n. 63).

specialistica e i servizi di sostegno », le scuole speciali per ciechi (dodici attualmente) vedono diminuire la frequenza scolastica (251).

Il personale insegnante accede a tali scuole mediante concorsi con programmi d'esame adeguati alle specifiche caratteristiche educative e didattiche (art. 10 d.P.R. n. 970 del 1975).

Gli aspiranti devono essere forniti di titolo di specializzazione conseguito presso l'istituto statale « A. Romagnoli ».

— La scuola media statale per sordomuti fu istituita a seguito dell'art. 1 l. 21 ottobre 1978, n. 671, che ha statalizzato le istituzioni dipendenti dall'ente nazionale sordomuti.

Materie, programmi e orari non differiscono da quelli della scuola media comune se non per l'eliminazione dell'educazione musicale e per l'accrescimento del ruolo dell'educazione artistica (tre ore settimanali invece di due). Il numero massimo degli alunni per classe è di otto unità (l. 30 luglio 1973, n. 488).

Anche per tali scuole, dopo l'emanazione della l. n. 517, cit. (art. 10) si registra una diminuzione degli alunni frequentanti.

— Scuole medie alloglotte. Come per le scuole elementari, scuole medie speciali alloglotte sono state istituite a tutela delle minoranze linguistiche, che si caratterizzano per la prevalenza di un idioma non italiano di uso comune.

In Alto Adige, per la minoranza di lingua tedesca vige il principio per cui l'insegnamento nelle scuole materne, elementari e secondarie deve essere impartito nella lingua materna, italiana o tedesca, degli alunni, da docenti per i quali la lingua sia ugualmente materna. Nelle scuole di istruzione secondaria di secondo grado l'insegnamento della seconda lingua (italiana o tedesca) è impartito da docenti per i quali la lingua è materna. (Statuto regionale approvato con l. cost. n. 5 del 1948, art. 19 d.P.R. n. 670 del 1972 che approva il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La provincia è abilitata ad intervenire con modifiche su programmi e orari d'insegnamento e di esame, dopo aver acquisito il parere del consiglio nazionale della pubblica istruzione integrato da un rappresentante della provincia (art. 9 d.P.R. n. 116 del 1973 così come modifica-

(251) Nell'anno scolastico 1981/82 la frequenza nelle scuole per ciechi risulta essersi ridotta a duecentotrentacinque unità. CINA, *op. cit.*, 83.

to dall'art. 2 d.P.R. 4 dicembre 1981, n. 761. Il testo unificato dei due decreti è stato approvato con d.P.R. 10 febbraio 1983, n. 89).

Nelle attuali quattro scuole medie delle località ladine della medesima provincia di Bolzano gli orari di insegnamento sono integrati dalla disciplina di cultura ladina.

La minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta è tutelata dalla presenza dell'insegnamento della lingua francese con un orario pari a quello della lingua italiana (art. 18 st. V. d'A. emanato con l. cost. n. 4, cit.).

Nelle scuole delle province di Gorizia e Trieste la minoranza linguistica slovena è tutelata con la previsione dell'insegnamento in lingua materna (l. n. 1012 del 1961).

La materia e gli orari d'insegnamento sono stati approvati con d.P.R. 30 marzo 1982, n. 420 per la parte che si differenzia da quanto stabilito con d.m. 9 febbraio 1979, cit.

Un discorso a parte, diverso da quello fatto finora per le scuole speciali, meritano i corsi statali sperimentali di scuola media per lavoratori, meglio noti come corsi delle centocinquanta ore perché ai lavoratori frequentanti venivano concessi permessi retribuiti per un massimo di centocinquanta ore lavorative nel triennio.

Per la loro istituzione, a seguito del contratto nazionale dei metalmeccanici siglato il 19 aprile 1973 (applicazione di quel diritto del lavoratore all'istruzione riconosciuto in via generale dall'art. 10 l. 20 maggio 1970, n. 300), si è fatto ricorso (improprio) all'art. 3 d.P.R. n. 419 del 1974 che permetteva la sperimentazione e l'innovazione di ordinamenti e di strutture « sulla base di programmi nazionali ».

Ben presto l'istituto si è avviato ad una funzione almeno parzialmente diversa da quella iniziale aprendosi alla frequenza di disoccupati, lavoratori in cerca di prima occupazione, casalinghe e lavoratori autonomi (252).

(252) I corsi, dall'obiettivo formale del conseguimento del diploma di licenza media, si ponevano già nel loro primo atteggiarsi l'obiettivo del conseguimento da parte dei partecipanti di quelle abilità di base che servissero a meglio farli partecipare alla vita economica sociale e politica del Paese. A tal fine si individuarono quattro unità disciplinari (o interdisciplinari): 1) matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali; 2) geografia, educazione umana e storia; 3) italiano; 4) lingua straniera; l'insegnamento per ciascuna unità era impartito per quattro ore settimanali.

Con circ. ministeriale 8 gennaio 1975, n. 131 (pubblicata in Bollettino ufficiale del Ministero della pubblica istruzione 16-23 gennaio 1975, n. 3-4, suppl. ord. n. 2) furono diramate le linee programmatiche per ciascuna delle aree interdisciplinari.

Orari di insegnamento e prove d'esame particolari sono stati previsti dal d.m. 9 febbraio 1979, cit. per le scuole medie annesse agli istituti d'arte e ai conservatori di musica, come anche per le scuole medie per ciechi.

Le scuole medie annesse ai conservatori di musica, previste dall'art. 16 l. n. 1859 del 1962, sono nate dalla trasformazione dei corsi inferiori dei conservatori di musica.

Hanno ordinamento programmi e quadri orari d'insegnamento corrispondenti a quelli della generalità delle scuole medie, con la sola variante delle ore settimanali di educazione musicale, che sono cinque, tre di teoria e solfeggio e due di strumento musicale, e della conseguente caratteristica della licenza conclusiva del corso di studi che ha anche valore di licenza di teoria solfeggio e dettato musicale (253).

L'esigenza di una scuola media che si caratterizzi per un curriculum ove si valorizzano gli apporti dell'insegnamento musicale non poteva essere certo soddisfatta esclusivamente nelle sedi ove erano presenti conservatori. In attesa di interventi legislativi, a tale esigenza fu data risposta amministrativa, con l'istituzione di corsi sperimentali ad orientamento musicale, a partire dall'anno scolastico 1975-76. Il duttile "strumento" della "sperimentazione" si è stabilizzato da allora con gradualità sviluppi ed aggiustamenti; fra i quali quello formale del mutamento della denominazione, con la sostituzione della dizione « orientamento musicale » con quella più precisa di « indirizzo musicale ».

I corsi sperimentali di scuola media ad indirizzo musicale sono istituiti presso scuole medie statali che offrono i requisiti necessari per l'attuazione del particolare tipo di esperimento: la disponibilità di locali idonei anche in orario pomeridiano; la disponibilità di personale docente particolarmente qualificato per gli insegnamenti specialistici adottati nel corso (strumenti musicali); un sufficiente numero di alunni desiderosi di frequentare le materie musicali.

« I corsi comprendono più specialità strumentali, sulla base di quelle previste nel quadro dei corsi principali dei conservatori di musica (pianoforte, violino, violoncello, oboe, clarinetto, flauto, tromba, corno, chitarra classica) e si svolgono a partire dalle prime classi per estendersi gradualmente negli anni scolastici successivi, nelle seconde e nelle terze, con continuità.

(253) Cfr. *L'insegnamento musicale in Italia*, in *Studi e documenti degli Annali della pubblica istruzione*, 1985, n. 34, 73 s.

L'insegnamento delle materie musicali è di quattro ore alla settimana, così suddivise: tre ore di educazione musicale integrate da nozioni di teoria, solfeggio e dettato musicale; un'ora di strumento musicale individuale, ripartita in due mezz'ore in due giorni della settimana. Restano invariati gli orari e i programmi d'insegnamento delle altre materie, salvo gli opportuni richiami interdisciplinari.

Ai corsi sono ammessi, dopo una prova orientativa e attitudinale, gli alunni che abbiano presentato domanda d'iscrizione alla prima classe di scuola media; in genere, nell'ambito dello stesso distretto scolastico.

Alla fine del triennio, i docenti delle materie musicali sono chiamati ad esprimere un giudizio finale, analitico, orientativo degli alunni, dal quale si possa desumere l'opportunità o meno della prosecuzione degli studi musicali.

L'insegnamento delle materie musicali è conferito a docenti di ruolo o non di ruolo (inclusi nelle graduatorie provinciali per il conferimento di supplenze per l'insegnamento di educazione musicale), che risultano in possesso di diploma di conservatorio di musica o di particolari requisiti artistico-didattico-professionali, intesi a garantire una preparazione qualificata. A tal fine sia il personale di ruolo, che il personale aspirante a supplenze viene iscritto, a domanda, in apposito elenco, distinto per specialità strumentali, sulla base di una valutazione effettuata da un'apposita commissione nominata dal provveditore agli studi, della quale sono chiamati a far parte esperti designati dal direttore del conservatorio di musica più vicino.

L'insegnamento dell'educazione musicale, integrato da nozioni di teoria, solfeggio e dettato musicale, viene affidato, invece, agli insegnanti titolari della materia, in servizio nella scuola sede del corso » (254).

Con d.m. 3 agosto 1979 (255) i corsi che venivano regolati in maniera diversa da esperienza a esperienza sono stati unificati, in sostanza, con l'introduzione di elementi di fondamentale omogeneità sul piano organizzativo e strutturale (256).

16. *L'istruzione secondaria di secondo grado:*  
a) il liceo-ginnasio; b) il liceo scientifico; c) l'istituto

(254) *L'insegnamento musicale*, cit., 48 s.

(255) Il decreto è riportato in *L'insegnamento musicale*, cit., 131 ss.

(256) Per la distribuzione territoriale dei corsi sperimentali v. *L'insegnamento musicale*, cit., 5 s.

*magistrale*; d) *la scuola magistrale*; e) *il liceo linguistico*. — Dopo la scuola media l'ordinamento scolastico prevede una istruzione impartita in una molteplicità di strutture organizzative parallele.

Pur in termini più limitati rispetto al passato, anche in conseguenza degli effetti diretti e indiretti che su questo grado dell'istruzione ha avuto l'istituzione della scuola media unica, la logica ancora sottesa all'articolarsi dei diversi ordini di studi è quella della distinzione tra la formazione culturale e la formazione professionale, la prima prodotta sostanzialmente nei licei (e poi all'università) la seconda negli istituti tecnici e, nella prospettiva di un rapido inserimento nel mondo del lavoro di personale idoneo all'esercizio di attività esecutive o di prestazione d'opera qualificata, negli istituti professionali (257).

Tre sono dunque sostanzialmente i raggruppamenti in cui si possono catalogare gli ordini dell'istruzione secondaria di secondo grado e i rispettivi piani formativi:

α) l'istruzione liceale, intesa come proposta formativa meramente preparatoria a studi successivi di livello superiore:

licei classici, licei scientifici, licei linguistici, licei artistici;

β) l'istruzione tecnica, storicamente intesa come formazione professionale dei quadri tecnici intermedi:

istituti tecnici, istituti magistrali;

γ) l'istruzione professionale, tradizionalmente tesa alla formazione professionale dei tecnici di primo livello:

istituti professionali, istituti d'arte, scuole magistrali.

Nel quadro del secondo raggruppamento una posizione particolare rivestono gli istituti magistrali, di fatto essendo un tempo considerati i ruoli degli insegnanti che vi si formano assimilabili a quelli dei quadri tecnici intermedi mentre la peculiarità della funzione docente induceva almeno formalmente ad una netta distinzione.

A parte, come già si è accennato, sarà considerata l'istruzione artistica seppure i licei artistici e gli istituti d'arte si possono agevolmente comprendere nella classificazione indicata.

Nel corso dell'esposizione si seguirà, per comodità di consultazione, l'ordine desumibile dai tradizionali riferimenti delle competenze degli organi centrali del Ministero della pubblica

istruzione ove la direzione generale per l'istruzione classica e scientifica amministra anche scuole e istituti magistrali.

La l. n. 910 del 1969 sui provvedimenti urgenti per l'università, che ha completamente liberalizzato l'accesso all'università per tutti i tipi di scuola secondaria, ha sicuramente inciso su tale connotazione degli studi secondari superiori seppur in maniera distorta, facendo acquistare a tutti gli ordini la qualità di canale d'accesso all'università in attesa di una riforma non ancora realizzata che avrebbe dovuto modificarne le caratteristiche strutturali (258).

La riforma non è intervenuta e tutto s'è finora risolto in un livellamento formale il cui unico risultato è stato di spostare in avanti, verso il mondo del lavoro, i meccanismi di selezione e gli squilibri sociali senza risolvere il problema di dare a tutti il massimo di istruzione possibile e senza soddisfare le esigenze del mondo della produzione e del lavoro.

Attualmente la mobilità degli studenti attraverso i diversi ordini dell'istruzione secondaria di secondo grado è affidata agli istituti dell'esame di idoneità e dell'esame integrativo.

L'esame di idoneità è quello che si sostiene per avere accesso alle classi successive alla prima di un determinato corso. I candidati che siano in possesso di licenza media o di diploma di istruzione secondaria inferiore previsto dal precedente ordinamento possono partecipare, trascorso il prescritto intervallo, agli esami di idoneità nei ginnasi, nei licei classici, scientifici e linguistici, negli istituti magistrali e negli istituti tecnici di qualsiasi tipo. Detti candidati sono tenuti a presentare i programmi integrali delle classi precedenti quella alla quale aspirano.

Secondo quanto previsto per gli esami di maturità dall'art. 3 l. n. 119 del 1969 sono dispensati dall'obbligo dell'intervallo i candidati che abbiano compiuto il diciottesimo anno d'età il giorno precedente quello dell'inizio delle prove scritte della prima sessione.

I candidati privatisti che abbiano compiuto o compiano nell'anno in corso il ventitreesimo anno d'età sono dispensati dall'obbligo dell'inter-

(258) Persino la professionalizzazione di base degli istituti professionali veniva superata (in via "sperimentale") dalla l. 27 ottobre 1969, n. 754, che istituisce « fino alla riforma dell'istruzione secondaria » corsi speciali che accentuano la componente culturale dei corsi esistenti e permettono, previo sostenimento di un esame di Stato, il conseguimento di un diploma di maturità professionale, equivalente per molti versi a quello ottenibile negli istituti tecnici di analogo indirizzo.

(257) FADIGA ZANATTA, *op. ult. cit.*, 33.

vallo e dalla presentazione di qualsiasi titolo di studio inferiore.

Nelle scuole magistrali possono partecipare agli esami di idoneità alle classi seconda e terza, trascorso il previsto intervallo, i candidati in possesso della licenza media o di diploma di istruzione secondaria inferiore, previsto dal precedente ordinamento, e i candidati che abbiano compiuto o compiano entro l'anno in corso il ventunesimo anno d'età, indipendentemente dal possesso del titolo di studio inferiore.

I candidati sono tenuti a presentare i programmi integrali delle classi precedenti quella alla quale aspirano.

I candidati i quali siano in possesso del diploma di maturità, di abilitazione o di qualifica professionale, ovvero di idoneità o promozione o di ammissione alla frequenza conseguita presso un istituto di istruzione secondaria o artistica statale, pareggiata o legalmente riconosciuta, sostengono le prove di esame (scritte, grafiche, orali e pratiche) sui programmi delle classi precedenti quella alla quale aspirano, limitatamente alle materie o parti di materie non comprese nei programmi della scuola di provenienza.

All'inizio della sessione ciascuna commissione esaminatrice provvede alla revisione dei programmi presentati dai candidati; la sufficienza di tali programmi è condizione indispensabile per l'ammissione agli esami.

Possono sostenere esami di idoneità nella sessione autunnale coloro che si trovano in una delle sottoindicate condizioni:

1) abbiano sostenuto con esito positivo in prima sessione un esame di idoneità qualora intendano essere ammessi alla frequenza di una classe corrispondente, o, avendone i requisiti, di una classe superiore di altro indirizzo o di altro ordine di studi sempreché, nella ipotesi di ammissione a classe corrispondente, non intendano avvalersi della speciale sessione di esami integrativi;

2) abbiano sostenuto con esito negativo nella prima sessione un esame di idoneità qualora intendano essere ammessi alla frequenza di una classe inferiore dello stesso o altro tipo di scuola, ovvero — avendone i requisiti — a classe di altro indirizzo o di altro ordine di studi;

3) abbiano sostenuto nello stesso anno scolastico esami di maturità, di qualifica o di licenza di maestro d'arte, di abilitazione all'insegnamento nelle scuole di grado preparatorio. La disposizione non si applica nei riguardi dei candidati che abbiano partecipato ad esami di maturità professionale;

4) intendano sostenere, ai sensi dell'art. 44 comma 3 r.d. n. 653 del 1925, esami di idoneità per la classe immediatamente superiore a quella successiva alla classe da essi frequentata;

5) non abbiano potuto presentare la domanda nei termini stabiliti per la prima sessione a causa di gravi ed eccezionali motivi comprovati da apposita documentazione, la cui valutazione è comunque rimessa al competente capo di istituto.

Per quanto riguarda gli esami integrativi, gli alunni ed i candidati promossi allo scrutinio finale o in prima sessione o in quella autunnale a classi di istruzione secondaria di secondo grado possono sostenere, in un'unica sessione speciale e con modalità indicate in annuali ordinanze ministeriali, tali esami per classi corrispondenti di scuola di diverso ordine, tipo o indirizzo. Gli alunni che non hanno conseguito la promozione o l'idoneità alle classi suindicate possono sostenere in scuole di diverso ordine, tipo o indirizzo, esami integrativi nella sessione speciale soltanto per classe corrispondente a quella frequentata con esito negativo; analogamente i candidati privatisti che non hanno conseguito l'idoneità possono sostenere detti esami integrativi soltanto per classe corrispondente a quella cui dà accesso il titolo di studio posseduto.

Gli alunni dei licei artistici e degli istituti d'arte che intendano passare da una sezione ad un'altra dovranno sostenere prove integrative su materie o parti di materie non comprese nei programmi della sezione di provenienza.

I giovani in possesso di diploma di qualifica o di promozione ad una classe intermedia di una sezione di qualifica possono proseguire gli studi in un'altra sezione previ esami integrativi sulle materie o parti di materie ed esercitazioni pratiche non seguite nella sezione di provenienza, stabiliti dal consiglio di classe confrontando i programmi di insegnamento della sezione di provenienza con quelli della sezione cui i candidati aspirano.

Per lo svolgimento degli esami integrativi per l'ammissione alla frequenza di classi di istituti tecnici degli alunni di istituti professionali e dei giovani in possesso del diploma di qualifica, vigono le disposizioni di cui all'ordinanza 5 marzo 1970, alle circ. 19 aprile 1972, n. 139 e 7 maggio 1975, n. 122, all'ordinanza ministeriale 29 gennaio 1982, rettificata dalla circ. ministeriale 23 aprile 1982, n. 537 e all'ordinanza ministeriale 17 novembre 1983.

L'ammissione agli esami integrativi sopra de-

lineati per la frequenza di classi di istituti professionali è limitata ai corsi di qualifica.

a) Il liceo-ginnasio. L'ordinamento del liceo classico è regolato sostanzialmente dal r.d. n. 1054 del 1923 che (all'art. 39) pone come finalità della scuola « preparare alle Università e agli istituti superiori ».

Considerato, a torto o a ragione, l'asse portante dell'intero sistema scolastico il liceo ha origini coeve a quelle della scuola statale in Italia ed ha mantenuto strutture organizzative e didattiche così omogenee e senza discontinuità da apparire attualmente le più organiche ma anche le più discusse (259).

(259) Nel disegnare la struttura, l'ordinamento giuridico e didattico del liceo-ginnasio la legge Boncompagni (l. n. 818 del 1848) aveva seguito l'esempio più organico esistente, la scuola dei gesuiti consacrata nella *Ratio atque institutio studiorum societatis Jesu*. (Cfr. *Ratio studiorum, l'ordinamento scolastico dei collegi dei gesuiti* a cura di M. SALOMONE, Milano, 1979). Alla base di iniziative come quella di Ignazio da Loyola (1550), del ginnasio di Strasburgo delineata dal 1538 da Giovanni Sturm (1507-1589) e del regolamento del Collège de la Rive di Ginevra (1559) si riconosce il cosiddetto *modus parisiensis*, nato all'università di Parigi, che fra l'altro si fondava su principi quali la gradualità della progressione degli studi, la rigidità della pianificazione dei programmi e la divisione in classi, raggruppamento degli alunni in nuclei omogenei. Da Parigi Ignazio trae denominazione, suddivisione e orario dell'insegnamento (*Ratio*, cit., 17).

La scuola dei gesuiti aveva come linea portante degli studi l'insegnamento retorico-filosofico. Accanto al tradizionale impianto disciplinare la legge Boncompagni introduceva lo studio delle lingue straniere e delle scienze nel tentativo di laicizzare, almeno in parte, la scuola ripresa dai gesuiti, con suggestioni dei criteri educativi propri dell'ordinamento napoleonico: *L'istruzione classica scientifica e magistrale in Italia* (Autori vari), Firenze, 1984, 4.

Allo stesso Boncompagni si deve la strutturazione divisa tra ginnasio (di origine tedesca) e liceo (di origine francese).

Ai sensi dell'art. 188 r.d. n. 3725 del 1859 (legge Casati) il fine dell'istruzione classica è quello di « ammaestrare i giovani in quegli studi mediante i quali si acquista una cultura letteraria e filosofica che apre l'adito agli studi speciali, che menano al conseguimento dei gradi accademici nelle università dello Stato ».

Il riferimento alla cultura letteraria e filosofica, che aveva nella scuola gesuita una valenza oppositiva alla rivoluzione scientifica post-galileiana, era mantenuto nella legge Casati nel trasparente convincimento che, nel nostro Paese, « la cultura umanistica fosse lo strumento più efficace per il consolidamento, in chiave laica, dell'ideale nazionale » (*L'istruzione classica*, cit., 7). La sostanziale permanenza delle strutture organizzative generali di questo tipo di scuola nella storia della scuola italiana rende necessario per la comprensione dei mutamenti via via sedimentati il focalizzarsi dell'analisi sul susseguirsi dei mutamenti didattici indotti dall'emanazione dei vari programmi di insegnamento.

Rispetto alla legge Boncompagni, il liceo-ginnasio della legge Casati, specie dopo l'approvazione dei programmi

Anche per quanto riguarda il liceo, la riforma Gentile, in realtà, benché fosse considerata la più fascista delle riforme, fu l'approdo finale, mediato dalla filosofia attualista, degli orientamenti culturali della società borghese prefascista.

Il liceo-ginnasio di Gentile accentua la sua caratterizzazione di scuola per eccellenza e canale naturale per l'accesso all'università (art. 39 r.d. n. 1054, cit.).

I programmi (r.d. 14 ottobre 1923, n. 2345) perpetuano lo squilibrio in esso già rilevabile tra materie letterarie e materie scientifiche (260).

Il corso, distinto in cinque anni di ginnasio e tre anni di liceo, fu ridotto agli attuali cinque anni dall'istituzione della scuola media di Bottai (l. n. 899 del 1940) che unificava i corsi inferiori dei ginnasi, degli istituti tecnici e degli istituti magistrali (261).

e degli orari del 1860 (r.d. 14 novembre 1860, n. 4414, per il ginnasio e r.d. 27 novembre 1860, n. 4463, per il liceo), si caratterizzava per l'assenza di lingue straniere moderne e l'inconsistente carico d'orario dell'aritmetica nel ginnasio e di matematica, fisica e storia naturale nel liceo.

Da quest'ultimo aspetto comincia a delinearsi la dicotomia delle « due culture » poiché « il liceo per le discipline umanistiche è già il momento dell'approfondimento critico, per le discipline scientifiche è il momento della prima e superficiale presa di contatto » (*L'istruzione classica*, cit., 9).

Prima della riforma Gentile i programmi del 1867 (r.d. 10 ottobre 1867, n. 1942) recepiscono istanze positiviste mentre i programmi del 1884 (r.d. 23 ottobre 1884, n. 1737) aumentavano le ore d'insegnamento riservate alle discipline scientifiche ed introducevano lo studio storico del pensiero in filosofia.

Dopo il sostanziale passo indietro dei programmi del 1888 (r.d. 24 ottobre 1888, n. 5745), i programmi del 1892 (r.d. 5 ottobre 1892, n. 690) introducono l'insegnamento del francese e si sperimenta (r.d. n. 466 del 1898) l'ordinamento di « licei moderni » caratterizzantesi per l'insegnamento, oltre che del francese, del tedesco e dell'inglese e soppressi con r.d. 17 novembre 1900, n. 336.

Miglior sorte avranno le sezioni di ginnasio-liceo moderno istituite con l. n. 860 del 1911, i cui programmi saranno approvati con r.d. n. 1213 del 1913 e che si trasformeranno nel 1923 nel liceo scientifico (in esse venne abolito l'insegnamento del greco, sostituito con la seconda lingua straniera, venne prolungato l'insegnamento del francese e furono introdotte le discipline di disegno, diritto, economia, geografia fisica ed astronomia; per le tabelle d'orario dei vari programmi del liceo-ginnasio v. *L'istruzione classica*, cit., 8 ss.).

(260) Con la riforma Gentile le materie scientifiche toccano nel ginnasio il minimo assoluto della percentuale del 7,69 per cento dell'orario, mentre crescono al liceo al 17,63 per cento.

(261) Le prime due classi del corso liceale continuano a denominarsi « quarta » e « quinta » ginnasio, nonostante che ormai, anche formalmente, dopo la soppressione dell'esame di ammissione alla prima classe del liceo, il corso si presenti unitario.

Gli attuali programmi (d.m. 1° dicembre 1952) riprendono sostanzialmente quelli emanati dalla sottocommissione alleata dell'educazione, poi formalizzati con d.lg.lt. n. 816 del 1945, con le innovazioni, rispetto ai contenuti, del d.P.R. 13 giugno 1958, n. 585, che introduce l'insegnamento dell'educazione civica e del d.P.R. 6 novembre 1960, n. 1457 relativo all'insegnamento della storia.

Il nuovo tipo di insegnamento del latino disegnato dalla l. n. 1859 del 1962 (modificata dalla l. n. 348 del 1977) per la scuola media unica ha reso necessario l'emanazione del d.P.R. 9 settembre 1978, n. 914 che ristrutturava i programmi di latino in quarta e quinta ginnasio.

Il d.P.R. 25 settembre 1967, n. 1030 ha riordinato i programmi per l'insegnamento del greco ed il d.P.R. 31 marzo 1980, n. 3690 ha adeguato i programmi di latino delle ultime tre classi alle innovazioni già disposte per le prime due.

Materie ed orari sono attualmente quelli risultanti dalla tab. B annessa al d.m. 1° dicembre 1952, cit. Al liceo-ginnasio si accede come a tutti gli altri ordini di istruzione secondaria col diploma di licenza di scuola media.

In passato si accedeva al liceo (cioè alle ultime tre classi dell'attuale corso quinquennale) con esame di ammissione, che poteva sostenere chi fosse in possesso dell'ammissione alla scuola media da almeno cinque anni, del diploma di scuola media, conseguito da almeno due anni o,

---

La soppressione operata (apparentemente?) con provvedimento amministrativo (il d.m. 20 gennaio 1969, in G.U. 7 febbraio 1969, n. 33), è stata sostenuta essere legittima con un artificio interpretativo. Il provvedimento materiale avrebbe avuto mero valore ricognitivo di una situazione giuridica determinata dall'emanazione della l. n. 1859 del 1962, che, all'art. 6, considerando la licenza media (integrata dalla prova di latino) come titolo d'accesso al liceo avrebbe completato la scomposizione del ginnasio in due scuole diverse, sopprimendolo come autonomo tipo di scuola (cfr. DANIELE, *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1976, 92). Lo stesso autore considera peraltro il ginnasio ancora una scuola secondaria di primo grado, nel troncone rimasto in vita, almeno a livello di denominazione (ID., *op. ult. cit.*, 86). È da notare che lo stesso tipo di ragionamento che giustifica la legittimità del d.m. 20 gennaio 1969, cit. potrebbe poi indurre a credere che l'art. 5 d.l. n. 816 del 1945 che parla di licei classici, per il cui ordinamento nulla sarebbe innovato, abbia costituito del liceo ginnasio un unico tipo di scuola (conf. LA MENDOLA e PRISINZANO, *Legislazione sull'istruzione secondaria*, Firenze, 1968, 3 nt. 1). La soluzione della questione sembra peraltro di natura accademica, esempio della vischiosa resistenza degli interpreti al rinnovamento delle strutture, come pure del funzionamento degli atti degli organi amministrativi della scuola quali fonti *extra ordinem* dell'ordinamento scolastico.

nell'anno, in corso avesse compiuto quattordici anni d'età (art. 40 r.d. n. 653 del 1925) (262).

Sia al ginnasio che al liceo si sostengono esami di idoneità per l'accesso dei privatisti, esami di promozione, sostenuti nella sessione autunnale dagli alunni che non abbiano conseguito la promozione nello scrutinio finale, esami di maturità, al termine del corso, cui possono essere ammessi anche gli esterni che abbiano conseguito da almeno tre anni l'ammissione alla prima liceale (263).

I giovani che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età possono sostenere nel liceo qualsiasi esame purché abbiano adempiuto all'obbligo scolastico, cioè siano in possesso del diploma di licenza media o di altro titolo equipollente o superiore (264).

La scuola rilascia il diploma di maturità classica che era valido per l'accesso a tutte le facoltà universitarie, escluso il magistero.

La liberalizzazione degli accessi universitari (l. n. 910 del 1969) ha travolto anche quest'ultima limitazione.

b) Il liceo scientifico. L'orientamento a privilegiare la dimensione umanistico-filologica ha condizionato non solo le strutture organizzative e didattiche del liceo classico, bensì anche quelle del liceo scientifico.

Ben presto l'astratta previsione di un liceo ginnasio unico che desse però ai giovani una formazione polivalente si era andata, a livello di fatto, a tradurre, per lo stesso dosaggio dell'orario degli insegnamenti, in una emarginazione e in un depauperamento della componente scientifica (265).

---

(262) Cfr. TALAMO, *L'istruzione secondaria nella legislazione italiana vigente*, I, Roma, 1955, 210. Si ritiene che i descritti requisiti permettano ancora agli esterni di accedere alla prima classe di liceo mediante esame di idoneità (DANIELE, *op. ult. cit.*, 93).

(263) È consentita l'abbreviazione di un anno per i candidati che siano soggetti agli obblighi di leva (nell'anno in corso o in quello successivo) o per chi consegua nella promozione o idoneità alla penultima classe una votazione di otto decimi in ogni materia (art. 1 d.lg.lt. 5 aprile 1945, n. 227; art. 44 r.d. n. 653, cit.).

(264) Cfr. d.l. n. 9 del 1969 convertito in l. n. 119 del 1969. La disposizione non si applica agli alunni interni. Quando sia decorso l'intervallo d'obbligo dal conseguimento del titolo suindicato, sono ammessi a sostenere gli esami di maturità, a norma dell'art. 41 r.d. n. 653, cit., anche i candidati privatisti sforniti del requisito dell'età.

I candidati ventitreenni sono invece dispensati dalla presentazione del predetto titolo, a norma dell'art. 46 r.d. n. 563, cit.

(265) Mediante decreto (r.d. 7 gennaio 1875, n. 2337) il ministro Bonghi autorizzava la concessione della licenza liceale anche ai candidati che « essendosi segnalati, in greco, avessero fallito in matematica o essendosi se-

Con Gentile un liceo scientifico di durata quadriennale veniva istituito col fine di sviluppare e approfondire l'istruzione dei giovani che aspirano agli studi universitari con particolare riguardo alla cultura scientifica (art. 60 r.d. n. 1054, cit.).

Il vizio d'origine di tale istituzione fu che la

gnalati in matematica, avessero fallito in greco ».

La curiosa disposizione, presto più seriamente interpretata nel senso di permettere una opzione, in sede di esami di licenza liceale, tra la prova scritta di greco e quella di matematica (cfr. *L'istruzione classica*, cit., 31), prescrivendo che i candidati riprovati in matematica non avrebbero potuto iscriversi alle facoltà di scienze matematiche e naturali e che i riprovati in greco non avrebbero potuto iscriversi alle facoltà di filosofia e lettere, di diritto e di medicina, trasformava di fatto la scuola unica del liceo ginnasio in una scuola "unitaria" con due indirizzi, l'uno classico e l'altro scientifico.

Con il r.d. 26 maggio 1891, n. 327 si tornava a prescrivere la necessità di sostenere entrambe le prove, ribadendo il carattere unico del tipo di scuola, ma, dopo soli due anni, il già squilibrato rapporto tra materie scientifiche e materie letterarie veniva ulteriormente sbilanciato a favore di queste ultime con la soppressione della prova scritta di matematica (r.d. 4 maggio 1893, n. 230).

Con r.d. 11 novembre 1904, n. 637, il ministro Orlando "consentiva" agli alunni promossi all'ultima classe del liceo qualcosa di simile a quanto già previsto dal ministro Bonghi. Essi potevano nel proseguimento degli studi, con l'usuale limitazione dell'accesso alle facoltà universitarie, sostenere, agli esami di licenza, la sola prova orale o per matematica o per greco, a loro scelta, con esclusione quindi della prova scritta. Finalmente con la riforma della l. n. 860 del 1911 terminava il balletto dei decreti sugli esami e si costituivano "sezioni di ginnasio liceo moderno", annessi ai licei ginnasi tradizionali, di durata quinquennale, cui si accedeva con il possesso della promozione alla quinta classe del liceo tradizionale. (Il passaggio dal liceo ginnasio normale a quello moderno, e viceversa, era consentito previo esame integrativo).

Il testo del r.d. n. 1213 del 1913, emanante i relativi programmi, commentava come le esigenze della vita moderna a una più larga visione della scienza nel suo complesso determinassero il restringimento e la messa in evidenza dei « legami tra la matematica e le scienze sperimentali di osservazione ».

Tale intento era peraltro perseguito con una tabella oraria dei programmi di insegnamento che si caratterizzava, per l'eliminazione del greco, con l'introduzione di una seconda lingua straniera, oltre al francese (il cui studio era prolungato di un anno) e per l'introduzione di disegno, diritto, economia, geografia fisica ed astronomica oltre che di esercitazioni di laboratorio in un rapporto che vedeva le materie scientifiche non certo preminenti.

Il compromesso tra indirizzo linguistico ed indirizzo scientifico danneggiò la funzionalità della scuola che non riuscì ad intaccare il prestigio della sezione fisico-matematica degli istituti tecnici che, consentendo l'accesso alla facoltà di scienze matematiche e naturali, previo un esame integrativo di latino, nei fatti una mera formalità, era considerata corso di studio parallelo e sostanzialmente non inferiore al liceo.

Cfr. *L'istruzione classica*, cit., 29.

*ratio* della creazione del nuovo ordine di studi può rinvenirsi non tanto nella finalità di esaltare gli studi scientifici (da Gentile considerati di secondaria importanza in accordo ai principi della filosofia idealistica) quanto per "licealizzere" tali studi che consolidatisi precedentemente nella sezione fisico-matematica dell'istituto tecnico avevano creato anche un canale "spurio", rispetto al liceo, per l'accesso all'università.

La nuova scuola, che prendeva nel riformato sistema scolastico anche il posto delle sezioni moderne del liceo-ginnasio (l. 21 luglio 1911, n. 860), si caratterizzava per non avere un proprio corso propedeutico, poiché vi si poteva accedere mediante esame di ammissione, dalla quarta ginnasiale, o dal quadriennio inferiore di altro tipo di scuola (266).

Scarsa, *ab origine*, si presentò la valenza scientifica del corso, per la stessa distribuzione dell'orario settimanale delle lezioni, ove la proporzione dell'orario delle materie scientifiche rispetto alle materie storiche-letterarie era di gran lunga inferiore rispetto a quella esistente nella soppressa sezione fisico-matematica (267).

La stessa caratterizzazione continua ad avere il liceo scientifico nell'ordinamento vigente; nei programmi attuali emanati con d.m. 1° dicembre 1952, cit. le materie scientifiche rappresentano (appena) il ventinove per cento del monte orario complessivo.

L'art. 5 d.lg. lt. n. 816, cit. prevede l'accesso al liceo scientifico con la licenza di scuola media.

Al liceo scientifico si sostengono gli stessi tipi d'esami previsti per il liceo classico: esami di idoneità, promozione e maturità (268).

Il titolo di studio rilasciato è la maturità

(266) Cfr. *L'istruzione classica*, cit., 34. La circostanza favoriva la scelta del corso non per attitudine agli studi scientifici ma come ripiego dopo esperienze negative in altri tipi di scuola. La durata del corso fu elevata a cinque anni mediante la creazione di una classe di collegamento con l'art. 5 d.lg. lt. n. 816 del 1945.

(267) Le materie scientifiche coprivano trentasei ore settimanali rispetto alle settantotto delle materie storico-letterarie. Il trentuno per cento del totale contro il 68,5 per cento (*L'istruzione classica*, cit., 35). Ciononostante ai diplomati del liceo scientifico non era consentito, ad esempio, l'accesso alle facoltà di giurisprudenza e lettere, mentre ai diplomati del liceo classico, nonostante la scarsa preparazione scientifica, era consentito l'accesso alle facoltà scientifiche.

(268) Per l'idoneità alla seconda classe, oltre che il possesso del diploma di licenza media conseguito da almeno un anno, era prevista l'ammissione all'esame per gli alunni di quattordici anni compiuti o da compiere nell'anno in corso. Sui requisiti per gli altri esami cfr. TALAMO, *op. cit.*, 210.

scientifico, che dà ora accesso a tutte le facoltà universitarie (art. 1 l. n. 910, cit.).

c) L'istituto magistrale. La preparazione degli insegnanti della scuola elementare è stato un problema risolto, nell'ordinamento scolastico italiano, con istituti largamente insufficienti al loro primo costituirsi, che tali sono rimasti sino ai giorni nostri. L'equivoco fondamentale riscontrabile negli interventi legislativi in materia è quello, tutt'ora difficile da chiarire, di considerare parametro per il giudizio della complessità professionale della funzione docente la dimensione quantitativa dei contenuti da far apprendere, nella fattispecie in sostanza, leggere, scrivere e far di conto, come si diceva. Corollario un altro equivoco (alla base di tutto il sistema di reclutamento e formazione dei docenti, delle scuole di ogni ordine e grado) e cioè l'equazione supposta tra comprensione e acquisizione dei contenuti dell'insegnamento e capacità di insegnare, di trasmetterli (269).

L'istituto magistrale ha il fine di preparare gli aspiranti all'insegnamento nelle scuole elementari (art. 53 r.d. n. 1054 del 1963) (270).

(269) Il d.P.R. n. 417 del 1974, all'art. 7, prevede attualmente per l'accesso alla carriera di insegnante il necessario possesso di « una formazione universitaria completa da conseguire presso le università od altri istituti di istruzione superiore ». Con la quale norma si supera in parte il pregiudizio per primo indicato. La sua completa eliminazione dipenderà da come verrà strutturato il curriculum della « formazione universitaria ».

(270) La legge Casati (r.d.l. n. 3725 del 1859), al titolo V, sanciva la finalità, le discipline di insegnamento e la localizzazione delle scuole normali. La patente di idoneità all'insegnamento nel corso biennale inferiore della scuola elementare poteva essere conseguita, previo esame, dopo due anni di corso nella scuola normale; per la patente di idoneità al secondo biennio della scuola elementare era necessaria la frequenza dell'intero corso triennale. Alla patente andava accompagnato l'attestato di moralità rilasciato dal sindaco del comune di residenza. In difetto di aspiranti muniti di patente potevano essere ammesse all'insegnamento « persone reputate sufficientemente abili a tale ufficio », a giudizio del regio ispettore provinciale. Per l'esame di ammissione alla frequenza delle scuole normali era ritenuto sufficiente l'aver compiuto entrambi i bienni delle elementari.

Con la l. n. 3961 del 1874 (cosiddetta legge Coppino) venivano istituite scuole magistrali statali (con programmi e ordinamento diversi dalle scuole normali) finalizzate alla formazione dei maestri rurali.

In entrambi i tipi di scuola i contenuti formativi specifici erano scarsi, le esercitazioni pratiche inesistenti di fatto. « La didattica (disciplina comune alle scuole magistrali per maestri di scuola rurale e alle scuole normali) e la pedagogia (riservata alle scuole normali) erano insegnate in modo frammentario ed episodico, anche perché i compilatori di manuali, forse condizionati dal modesto livello culturale degli allievi dei due citati ordini scolastici preparatori, tendevano a fornire ricette pedagogiche e didattiche

Con la riforma Gentile (r.d. n. 1054, cit.) si operò la conversione delle preesistenti scuole magistrali e scuole normali, maschili e femminili, nell'istituto magistrale, articolato in corso inferiore di quattro anni ed in corso superiore di tre.

La logica del curriculum della nuova scuola era quella di una scuola di formazione umanistica in cui la cultura (umanistica) più che come fondamento della preparazione professionale specifica si poneva essa stessa come preparazione professionale.

In accordo alle convinzioni di Gentile, veniva introdotto l'insegnamento della lingua latina e di una lingua straniera (nel corso inferiore) e della letteratura latina e della filosofia (nel corso superiore).

Venivano soppresse le materie pratiche e le attività di tirocinio (271). La mancanza di competenza professionale negli istituti magistrali fu già rilevata sotto il fascismo. Con la « Carta della scuola » (15 febbraio 1939) la « cultura dello spirito » veniva negata col caratterizzare il riformando istituto magistrale come « umanistico e professionale ». La primitiva scansione di quattro anni di corso inferiore e di tre anni di corso superiore fu modificata, a seguito dell'unificazione dei corsi inferiori della scuola secondaria (l. n. 899, cit.). Con d.l.g.l. n. 816, cit. l'istituto magistrale è stato organizzato su quattro anni di corso, con l'istituzione di una prima classe di collegamento.

Caratteristica dell'istituto magistrale era il *numerus clausus*. L'art. 58 r.d. n. 1054, cit. stabiliva infatti che tali scuole non potessero essere più di ottantasette. Il principio fu derogato con l. 2 luglio 1929, n. 1272, che istituì nuovi istituti magistrali e scomparve definitivamente col r.d.l. 26 settembre 1935, n. 1845 (272). I programmi

che di grande e generalizzabile uso più che a insegnare principi dottrinari e criteri procedurali » (cfr. *L'istruzione classica*, cit., 42. Per un'idea degli strumenti didattici delle elementari dopo la legge Casati cfr. CANESTRI e RICUPERATI, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, cit., 66).

Con la l. 12 luglio 1896, n. 293 (cosiddetta legge Giannurco) si procede ad una riorganizzazione della scuola normale; i programmi furono ampliati ed il corso di studio fu fissato in tre anni per il conseguimento di un'unica patente valida per l'insegnamento in tutta la scuola elementare.

Sulla curiosa permanenza dell'insegnamento dell'agricoltura in alcuni istituti magistrali v. TESTA, *L'insegnamento dell'agricoltura negli istituti magistrali*, in *Gestione scuola*, 1987, n. 5, p. 20.

(271) FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico*, cit., 49.

(272) Con riferimento alle dinamiche tra pubblico e privato nel sistema scolastico italiano, cfr. in proposito l'art. 51 comma ult. r.d. n. 653 del 1925 che, in vigore del numero chiuso per gli istituti statali, prevedeva la possibi-

dell'istituto magistrale sono quelli approvati con d.m. 1° dicembre 1952, cit. modificato con d. in-term. 23 giugno 1967.

All'istituto magistrale si accede con la licenza di scuola media (art. 5 d.lg.lt. n. 816, cit.) (273).

In esso si sostengono esami di idoneità, promozione e maturità. Al termine degli studi è rilasciato il diploma di maturità magistrale (274).

Con d.l. 22 dicembre 1968, n. 1241 convertito nella l. 12 febbraio 1969, n. 8, a partire dall'anno scolastico 1968-1969 è stato abolito l'esame di concorso per l'ammissione alla facoltà di magistero; la liberalizzazione degli accessi universitari consente ai diplomati dell'istituto magistrale di iscriversi a qualunque facoltà, previa frequenza e superamento del corso integrativo annuale istituito con l. n. 910, cit.

d) La scuola magistrale. Si è già notato a proposito delle origini della scuola materna come le istituzioni per l'infanzia si caratterizzassero per lungo tempo come esclusivamente assistenziali (v. *supra*, § 14).

Fu la legge Coppino (l. n. 3961 del 1877) a ritenere opportuno richiedere al personale (femminile) in servizio presso le istituzioni per l'infanzia una "patente specifica", titolo per l'esercizio della professione che poteva conseguirsi da chi avesse frequentato il corso inferiore della scuola normale o avesse effettuato un tirocinio triennale presso personale già patentato (275).

L'evolversi della cultura pedagogica, che metteva in crisi la caratterizzazione assistenziale già rilevata e sollevava il problema della formazione "culturale" dei bambini in età prescolare, non si tradusse in mutamenti organizzativi di rilievo del sistema scolastico.

---

lità di parificazione di istituti magistrali tenuti da opere e associazioni, aventi la finalità di formare maestri per le scuole all'estero.

(273) Per l'esame di idoneità alla seconda classe era previsto il possesso del diploma di licenza di scuola media, conseguito da almeno un anno o l'età di quattordici anni compiuti o da compiere nell'anno in corso. Sui requisiti per gli altri esami v. TALAMO, *L'istruzione secondaria*, cit., 211.

(274) Il diploma di maturità magistrale, ai sensi dell'art. 1 d.l. n. 9 del 1969 convertito nella l. n. 119 del 1969 ha valore abilitante all'insegnamento nella scuola elementare. Tale qualità deve considerarsi permanere anche dopo l'emanazione del d.P.R. n. 417 del 1974 che, da parte della dottrina, s'era ritenuto, in un primo tempo, avere unificato la materia, accomunando in un'unica disciplina l'abilitazione all'insegnamento materno, elementare e secondario e inserendo, per ogni grado, la procedura dell'abilitazione nella procedura del concorso per l'accesso (DANIELE, *Istituzioni*, cit., 331).

(275) Cfr. *L'istruzione classica*, cit., 53.

Si deve attendere la l. 25 maggio 1913, n. 517 per l'istituzione di scuole pratiche magistrali per educatori d'infanzia che col r.d. n. 312 del 1923 si trasformavano in scuole di metodo per l'educazione materna.

Successivamente tali scuole furono definite scuole magistrali nel t.u. n. 577 del 1928.

La denominazione di tale tipo di scuola ha mantenuto peraltro la sua ambiguità; il regolamento generale sui servizi dell'istruzione elementare, emanato nell'aprile del 1928 (r.d. n. 1297, cit.), ridefiniva tali scuole "scuole di metodo" e il r.d. n. 1286 del 1933 riservava la denominazione "scuola di metodo" al solo istituto Montessori di Roma definendo gli altri istituti "scuole magistrali". La gestione di questo tipo di istituto è stata considerata connessa alla gestione dell'istruzione primaria talché, fino al 1961, l'istituto fu amministrato, nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione, dalla direzione generale dell'istruzione elementare. Il d.m. 28 dicembre 1961, sulla ripartizione degli affari tra i vari uffici del Ministero, stabilì che le scuole magistrali statali fossero amministrate dalla direzione generale dell'istruzione classica scientifica e magistrale e le scuole non statali dalla direzione generale per l'istruzione media non statale, appena costituita per effetto dell'art. 2 l. n. 1264 del 1961, in sostituzione del preesistente ispettorato per l'istruzione media non governativa. Il successivo d.m. 9 maggio 1962 riattribuiva la competenza di tutte le scuole magistrali statali e non statali alla direzione generale per l'istruzione elementare. Dal 1970 la scuola magistrale è amministrata dalla direzione generale istruzione classica scientifica e magistrale (d.m. 31 dicembre 1970). All'ambiguità della collocazione si deve probabilmente la pretermissione della scuola magistrale dai completamenti "sperimentali" fino al quinquennio operati con l. n. 910 del 1969.

La scuola magistrale ha il fine di preparare all'insegnamento nella scuola materna ed è disciplinata dal r.d. 11 agosto 1933, n. 1286. Furono dapprima istituite solo sei scuole magistrali statali, per tutto il territorio nazionale (276).

---

(276) A Sacile, Rovereto, Roma, Fossombrone, Matera, Marcanise. Le scuole sono divenute otto con l'istituzione di quella di Rionero in Vulture e quella di Pomigliano d'Arco (l. 3 aprile 1958, n. 470).

La crescente domanda di frequenza della scuola magistrale, connessa all'espandersi dell'offerta (privata) di scuole materne, non veniva soddisfatta dallo Stato che favoriva il suo scaricarsi nelle corrispondenti istituzioni non statali.

Il numero chiuso nelle scuole magistrali statali non era

Il corso di studi nella scuola magistrale dura tre anni (art. 2 r.d. n. 1286, cit.).

Con l'istituzione della scuola materna statale il diploma di scuola magistrale diveniva il titolo di più facile conseguimento (si pensi solo al corso di durata triennale) fra quelli utili per l'accesso ad un pubblico impiego. Mentre veniva favorita l'iniziativa privata, il sistema scolastico statale rispondeva alla richiesta di iscrizione costituendo alcune succursali " sedi distaccate " dipendenti dalle otto immutate scuole esistenti (277).

Si accede alla scuola magistrale con esame di ammissione cui possono partecipare gli aspiranti che abbiano conseguito da almeno tre anni la licenza elementare (art. 43 r.d. n. 577 del 1928) o abbiano ventitré anni, compiuti o da compiere. Sono dispensati dall'esame (art. 3 r.d. n. 1286, cit., ed ora art. 6 l. n. 1859, cit.) gli aspiranti in possesso di licenza di scuola media.

Il corso di studio si compone di lezioni teoriche e di tirocinio, le quali ultime si avvalevano delle annesse classi di scuole del grado preparatorio (art. 2 r.d. n. 1286, cit.), fino al 1968 le uniche classi di scuola materna statale.

Al termine del corso si consegue il diploma di abilitazione all'insegnamento nelle scuole materne (diploma con valore abilitante). Da rilevare che, fino all'istituzione della scuola materna statale, l'abilitazione a tale tipo di insegnamento si conseguiva esclusivamente presso le scuole magistrali. Con la l. n. 444 del 1968 si permise l'insegnamento nelle scuole materne anche alle diplomate dell'istituto magistrale richiedendo (art. 9) anche il concorso di una abilitazione specifica per l'insegnamento (278).

però l'unica caratteristica anomala. Esse non venivano istituite direttamente dallo Stato. Inizialmente l'istituzione era demandata agli enti locali tramite " convenzioni " approvate con decreto emanato dal Ministero dell'educazione nazionale di concerto con quello delle finanze (art. 41 t.u. n. 577, cit.). Il r.d. n. 1297, cit. affidava la gestione delle scuole magistrali ad " Enti Morali ", su proposta del Ministero e su domanda degli enti morali medesimi (art. 12 r.d. n. 1297, cit.).

(277) Le sedi staccate costituiscono una anomalia nell'anomalia essendo istituite in province diverse da quelle della scuola principale. L'esempio più clamoroso è quello delle scuole di Noci (Bari) e Cisternino (Brindisi) succursali della scuola magistrale di Matera, in una regione diversa, addirittura. Nebulosa appare la ripartizione delle competenze fra i diversi provveditorati agli studi (cfr. *L'istruzione classica*, cit., 57). Per l'elenco delle sezioni staccate, v. *L'istruzione classica*, cit., 63 s.

(278) Si ritiene (MISTRETTA, *Guida ai concorsi. L'ordinamento della scuola in Italia*, Roma, 1981, 83) che il valore abilitante del diploma della scuola magistrale si possa ancora riferire alle sole scuole materne non statali. Second-

L'inferiorità del livello culturale e professionale del corso di studio della scuola magistrale, che si evidenzia oggettivamente dalla sua stessa formazione strutturale, dalla durata triennale, dall'accesso possibile col solo possesso di licenza elementare, dal carattere " familiare " delle norme che prevedono come la commissione giudicatrice per l'esame finale sia composta dagli stessi insegnanti della scuola, privata o pubblica che sia (art. 144 r.d. n. 1297 del 1928), è stata sempre inquadrata nel problema del valore giuridico del diploma relativo, problema esso stesso chiuso nell'artificiosa alternativa (oltre la quale, a quanto pare, *tertium non datur*) della sua riferibilità al grado di scuola media inferiore o di scuola media superiore. Dopo oscillazioni il Consiglio di Stato, riunito in adunanza generale, riteneva sussistere sintomi chiari dell'equiparazione legislativa della scuola magistrale agli istituti medi di secondo grado (279).

Col r.d. n. 1286, cit. senza specificare programmi articolati, il legislatore si è limitato ad indicare orari e materie d'insegnamento. Gli orari di insegnamento e i programmi di esame sono indicati negli all. B e C r.d. n. 1286, cit.; non esistono programmi d'insegnamento (280).

Nella scuola magistrale si sostengono esami di ammissione, riparazione e abilitazione; non sono sostenibili esami di idoneità.

Gli esami di abilitazione sono sostenuti dagli alunni interni e dai privatisti che abbiano compiuto ventun anni d'età o siano in possesso di

---

do l'art. 7 d.P.R. n. 417 del 1974 si dovrà in futuro provvedere, per l'insegnamento nelle scuole materne, al reclutamento del personale in possesso di « formazione universitaria completa ». L'abilitazione è attualmente conseguibile ex art. 29 comma ult. l. n. 463 del 1978 contestualmente al concorso di accesso nel ruolo di insegnamento nella scuola materna (vincitori di concorso e idonei).

(279) Cons. St., ad. gen., 21 aprile 1960, n. 547, in *Cons. St.*, 1961, I, 174; Cons. St., sez. VI, 20 marzo 1968, n. 177, *ivi*, 1968, I, 401).

(280) Nel testo unico del 1928 (t.u. n. 577, cit.) si faceva riferimento per i programmi d'insegnamento ad una fantomatica ordinanza ministeriale, quella del 28 gennaio 1925. In realtà programmi d'insegnamento per la scuola magistrale non furono mai predisposti ed ancor oggi sono ricavati, indirettamente, dai programmi d'esame. « Per colmo di ironia, poi i suddetti programmi (inesistenti) hanno subito sia una modificazione (l'educazione fisica è stata " modificata " con il d.P.R. 25 luglio 1952, n. 1226) sia un'integrazione (d.P.R. 13 giugno 1958, n. 585 riguardante l'inserimento dell'educazione civica negli istituti di istruzione secondaria) » (*L'istruzione classica*, cit., 58).

diploma di maturità conseguito in altro istituto di secondo grado (art. 6 r.d. n. 1286, cit.) (281).

I candidati esterni non sono ammessi alla prova pratica (e conseguentemente non possono vedersi rilasciato il diploma di abilitazione) se non abbiano compiuto almeno un anno di tirocinio (d.m. 30 maggio 1934).

e) Il liceo linguistico. Il liceo linguistico è un tipo di istituzione scolastica che fa parte del cosiddetto sistema scolastico "allargato" senza che esistano scuole pubbliche informate a tale modello di formazione secondaria superiore.

La storia delle norme che hanno permesso la sussistenza di una scuola legalmente riconosciuta che non si configura ad un modello esistente nel sistema scolastico pubblico e rilascia perciò titoli che non corrispondono a titoli legali, almeno nella sostanza, fa parte peraltro della storia dell'organizzazione della scuola italiana e lumeggia i rapporti effettivi che si instaurano tra pubblico e privato nel sistema scolastico "allargato".

La centralità delle lingue moderne nel curriculum formativo di una scuola secondaria non sembra essere opzione discutibile data la documentata domanda crescente di tale tipo di preparazione, gli sbocchi nel mondo del lavoro, la diffusa richiesta di contemporaneità culturale che viene rivolta alla scuola. Un radicato *favor* nei confronti delle scuole private ha caratterizzato gli interventi normativi in materia riservando a favore della scuola confessionale e commerciale un settore particolarmente fecondo (282).

(281) Fino a che il personale delle scuole materne doveva essere tutto femminile le scuole magistrali accoglievano solo alunne (cfr. art. 1 r.d. n. 1286, cit.). A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 903 del 1977, che sancisce la parità di condizione fra uomo e donna nell'accesso al lavoro, e la possibilità di tutti i cittadini di accedere agli impieghi nella scuola materna statale, anche gli alunni di sesso maschile vengono ammessi nelle scuole magistrali (MISTRETTA, *lc. cit.*). V. anche C. cost. 16 giugno 1983, n. 173, citata *supra*, nt. 220.

Sono ammessi alla prima sessione degli esami di abilitazione:

gli alunni che abbiano riportato nello scrutinio finale una media di voti in tutte le materie non inferiore a cinque decimi e non meno di sei in condotta. Qualora queste condizioni non sussistano gli alunni sono ammessi a sostenere gli esami soltanto nella sessione autunnale;

i candidati che abbiano compiuto o compiano nell'anno in corso il ventunesimo anno d'età, indipendentemente dal possesso del titolo di studio inferiore;

i candidati che abbiano conseguito in una precedente sessione il diploma di maturità classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica.

(282) « Sui licei linguistici legalmente riconosciuti andrebbe sviluppata una serie di considerazioni che ci

La vicenda può farsi risalire al r.d.l. 20 giugno 1935, n. 1071. L'art. 15 permetteva alle alunne che avevano superato l'esame di licenza presso le scuole civiche « Regina Margherita » di Genova e « Alessandro Manzoni » di Milano l'ammissione agli esami di concorso per l'iscrizione alla facoltà di Magistero, sia pur limitatamente al corso per il conseguimento del diploma di lingue e letterature straniere (283).

La l. 9 ottobre 1951, n. 1130 estendeva il privilegio all'istituto di cultura e lingue « Marcelline » di Milano, stabilendo che la commissione giudicatrice fosse costituita "in analogia" alle norme che regolano gli esami di Stato a conclusione degli studi nelle scuole medie superiori.

La l. 12 marzo 1957, n. 94 ammetteva all'eccezione l'istituto « S. Caterina da Siena » di Venezia ed il liceo linguistico (per la prima volta la denominazione appare a livello normativo) « Orsoline del Sacro Cuore » di Cortina d'Ampezzo; le surricordate scuole beneficiarono della generale liberalizzazione dell'ammissione alle facoltà universitarie operata con l. n. 910 del 1969 in quanto « istituti d'istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale ».

Decisivo l'intervento del Consiglio di Stato. In sede giurisdizionale tale organo introduceva "creativamente" i licei linguistici nell'ordinamento scolastico con un ardito procedimento logico (284). In sede consultiva il Collegio mede-

porterebbero assai lontano, ove volessimo chiarirci le motivazioni culturali e pragmatiche dell'*iter* normativo caratterizzato da una lenta e graduale "usurpazione" di legalità istituzionale, che ha portato delle scuole private sullo stesso piano giuridico delle scuole secondarie superiori statali, senza che queste ultime proponessero il modello "legale" » (*L'istruzione classica*, cit., 100). V. anche COSENTINO, *I licei linguistici*, in *Gestione scuola*, 1988, n. 10, p. 7.

(283) « L'intervento statale, volto a garantire la legalità nel caso in questione, si esplicava attraverso l'approvazione dei programmi d'esame di licenza e la nomina di un rappresentante ministeriale quale presidente della commissione giudicatrice » (*L'istruzione classica*, cit., 101).

(284) Cons. St., sez. VI, 5 febbraio 1970, n. 48, in *Cons. St.*, 1971, 291 ss.

« In primo luogo il Consiglio di Stato — muovendo dalla constatazione che l'articolo 11 della legge 11 dicembre 1969 ha espressamente incluso il diploma rilasciato dai licei linguistici riconosciuti tra quelli che, al pari di ogni altro diploma di maturità o di abilitazione, consentono l'iscrizione "a qualsiasi corso di laurea" — ne ha dedotto l'esistenza di una volontà del legislatore inteso a porre tale diploma su di un piano di piena e perfetta eguaglianza con tutti gli altri diplomi di istruzione secondaria.

Da tale assunto il Consiglio di Stato ha tratto le seguenti conseguenze:

1) Se il diploma rilasciato dai licei linguistici riconosciuti per legge è in ogni senso un diploma di maturità come gli altri, l'accesso ai relativi esami non può essere

simo, pur premettendo l'inesistenza di modelli statali dei licei linguistici, riteneva l'acquisizione, da parte degli alunni di questi istituti legalmente riconosciuti, degli stessi diritti degli studenti dei corsi secondari quinquennali.

Un parere del Consiglio di Stato del 1972 confermava infatti il radicamento nell'ordinamento del « fantasma » del liceo linguistico (285) definito un particolare tipo di istituto di istruzione secondaria di secondo grado a cui l'ordinamento « da una parte riconnette particolari effetti legali e dall'altra impone particolari obblighi in ordine ai programmi di studio ». A corollario di tale postulato si poneva appunto la possibilità di istituire nuovi licei linguistici legalmente riconosciuti oltre che, ovviamente, licei linguistici statali. Il disposto dell'art. 6 lett. b l. 19 gennaio 1942, n. 86, per cui il riconoscimento legale delle scuole non statali può avvenire solo a condizione che nella scuola privata venga impartito l'insegnamento secondo l'ordine e i limiti dei programmi ufficiali delle corrispondenti scuole statali, mancando, nella fattispecie, queste ultime, viene riferito dal Consiglio di Stato ai programmi di ciascuna delle cinque scuole riconosciute per legge. Con ciò un istituto fino ad allora riconosciuto (e riconoscibile) solo per legge poteva essere istituito sulla base di un atto amministrativo. Poteva essere l'inizio di una serie di istituzioni a catena di licei linguistici stata-

limitato a coloro che siano in condizioni di frequentare i cinque licei linguistici esistenti ma deve essere esteso a tutti i privatisti. Pertanto la norma che prevedeva la frequenza obbligatoria nei licei linguistici riconosciuti *ope legis* — sia pure al solo fine della possibilità di iscrizione alle facoltà di lingue straniere — deve ritenersi abrogata. D'altra parte cade anche — come si è detto — la limitazione nell'efficacia del diploma conclusivo, che non è più esclusivamente finalizzato all'accesso alla facoltà di magistero.

2) La rilevata mancanza dei licei linguistici statali comporta che ai privatisti deve essere consentito di presentarsi a sostenere gli esami di maturità presso i licei linguistici riconosciuti per legge, in deroga al principio — previsto dagli art. 7 e 14 della legge 19 gennaio 1942, n. 86 — secondo cui, per sostenere gli esami di maturità, i privatisti devono necessariamente presentarsi presso istituti statali. Si sottolinea al riguardo che tale principio è stato in parte successivamente superato, con ordinanze annuali, per tutti gli alunni interni degli istituti legalmente riconosciuti.

3) Più in generale il Consiglio di Stato ha affermato che il *curriculum* che culmina nel diploma di licenza linguistica è parte integrante dell'ordinamento scolastico statale vigente, sicché il titolo finale si pone « su un piano di perfetta uguaglianza con tutti gli altri diplomi di maturità che si conseguono in ogni istituto di secondo grado a corso quinquennale » ». Cfr. COSENTINO, *op. cit.*, 7 ss.

(285) Cons. St., parere 10 marzo 1972, n. 42, in *Cons. St.*, 1973, 1496 ss. Cfr. COSENTINO, *op. cit.*, 9.

li, ma di fatto, ciò non è avvenuto. La spinta originata dalla richiesta, viva sul mercato dell'istruzione, di una formazione centrata sulla conoscenza delle lingue straniere, si è convogliata nei canali aperti dal d.P.R. n. 419 del 1974 sulla sperimentazione, anche se, ancora rimane incomprensibile per un giurista non addentro ai misteri della realtà italiana la « non sempre sportiva *querelle* tra i licei linguistici legalmente riconosciuti e le scuole statali con 'indirizzo linguistico', in merito a chi possa fregiarsi della denominazione di liceo linguistico 'a denominazione di origine controllata', sia in relazione ai contenuti che ai titoli formali » (286).

Il passo logicamente successivo, che eliminava un privilegio odioso, fu di ritenere che tutti i licei linguistici privati che conformino i propri programmi a quelli di uno dei cinque licei riconosciuti per legge acquisiscano il diritto al riconoscimento di cui all'art. 6 l. 19 gennaio 1942, n. 86.

Il Ministero della pubblica istruzione provvedeva poi ad unificare i programmi dei cinque licei riconosciuti (che erano diversi sia in orari che in contenuti) con d.m. 31 luglio 1973.

I licei linguistici privati si moltiplicarono (287).

La crescita fu frenata solo dalla istituzione di « indirizzi linguistici » in via sperimentale sulla base di quanto previsto dal d.P.R. n. 419 del 1974.

Gli istituti rilasciano un titolo di studio definito « licenza linguistica » e non maturità (288).

L'attuale ordinamento didattico dell'anomala scuola si caratterizza per l'opzionalità, nel triennio, di una fra le seguenti materie: latino, terza lingua straniera, diritto, economia e istituzioni straniere, informatica.

L'opzione dipende da delibera del collegio dei docenti (289).

Ulteriori caratteristiche sono la flessibilità dei programmi e il valore indicativo dell'orario allegato ai programmi che possono, con delibera del collegio dei docenti, notificata al Ministero della pubblica istruzione, proporre modifiche relative alle ore assegnate a ciascuna disciplina, a

(286) COSENTINO, *op. cit.*, 10 ss.; per il parere del Cons. St. 10 marzo 1972, n. 42, cit., v. *L'istruzione classica*, cit., *lc. ult. cit.*

(287) Per i dati dello sviluppo v. *L'istruzione classica*, cit., 102.

(288) Cfr. *L'istruzione classica*, cit., *lc. ult. cit.*

(289) Al collegio dei docenti deve ormai riferirsi la normativa che prevede un « consiglio dei professori ».

condizione che non sia alterata la somma globale delle ore d'insegnamento, ventotto ore settimanali nel biennio e trenta nel triennio (290).

La scuola, come è ora conformata, non è credibile nella sua funzione di propedeuticità a facoltà scientifiche e tecniche o « a professionalità che richiedono competenze non solo linguistico-letterarie » (291). D'altro canto nessun dato curricolare o programmatico conforta le attese di chi intraprende tale corso di studi ritenendolo rappresentare la via più rapida e favorevole verso il mondo del lavoro, specialmente con riguardo al settore dei servizi (292).

17. (Segue): f) *gli istituti tecnici*; g) *gli istituti professionali*. — f) L'istruzione tecnica è il settore che più ha risentito delle trasformazioni socio-economiche del Paese (293).

L'attuale assetto è disciplinato ancora sostanzialmente dalle norme contenute nella l. n. 889 del 1931, un provvedimento legislativo che, partendo dalla concentrazione nel sistema scolastico di tutta la formazione professionale, ridava importanza all'intero settore, ribaltando la linea della riforma Gentile che, descolarizzando gran parte dell'istruzione tecnica, aveva negativamente inciso sulle aspettative della piccola borghesia.

Su tale struttura organizzativa si sono da allora sovrapposte anche finalità diverse dalla formazione dei quadri intermedi; presentemente l'ordine tecnico segna oltre il quarantasette per cento degli effettivi scolarizzati ed il settanta per cento dei diplomati accede all'istruzione universitaria (294).

L'istituto tecnico aveva lo scopo di preparare all'esercizio di funzioni tecniche o amministrative nel settore dell'agricoltura, dell'industria, del commercio e della navigazione (art. 9 l. n. 889, cit.) come dire in tutto il sistema produttivo.

L'istituto tecnico femminile preparava invece la donna alla vita familiare e sociale (art. 2 l. n. 782 del 1956).

La l. n. 889, cit. scandiva gli studi dell'istituto tecnico in due corsi di quattro anni ciascuno. Con vicenda comune ad altri ordini dell'istruzione secondaria in seguito alla soppressione del

corso inferiore confluito nella scuola media "unica" istituita dalla l. n. 899 del 1940 fu aumentato di un anno (classe di collegamento) il corso superiore per mantenere inalterata la durata complessiva di otto anni dell'istruzione tecnica (d.lg.lt. n. 816 del 1945).

Con il d.P.R. n. 1222 del 1961 si rinnovarono, con i nuovi programmi, contenuti e strutture, con la disciplina di nuovi indirizzi di specializzazione. Da undici specializzazioni si arrivava a costituire ventinove indirizzi specializzati (295), e la tendenza si amplificava negli anni successivi, nello sforzo di non far perdere alla scuola il contatto con il processo di trasformazione tecnologica delle attività produttive fino a giungere all'attuale struttura con nove tipi di istituti (e quarantasette indirizzi specializzati). Essi sono:

1) istituto agrario, tre indirizzi ed inoltre la Scuola nazionale di meccanica agraria di Roma (l. 24 luglio 1959, n. 592);

2) istituto per geometri;

3) istituto commerciale, cinque indirizzi;

4) istituto per periti aziendali e corrispondenti in lingue estere;

5) istituto per il turismo;

6) istituto femminile, tre indirizzi;

7) istituto nautico, tre indirizzi;

8) istituto aeronautico, due indirizzi;

9) istituto industriale, trentuno indirizzi (di cui solo ventinove attualmente funzionanti) (296).

La l. n. 889, cit. individuava cinque sezioni: agraria, industriale, nautica, commerciale e per geometri. La denominazione della scuola (istituto tecnico agrario, istituto tecnico industriale, ecc.) muta in rapporto alla sezione che lo costituisce, di solito unica, a parte la sezione commerciale, spesso unita a quella per geometri (istituto tecnico commerciale e per geometri).

L'istituto tecnico agrario, derivante dalla trasformazione delle scuole agrarie dipendenti dal Ministero dell'economia nazionale, fornisce la professionalità necessaria alla funzione direttiva nelle medie aziende e agli impieghi tecnici del settore. « La formazione professionale cui mira l'istituto agrario è quella di un perito che possa esercitare le funzioni di direttore di medie

(290) *L'istruzione classica*, cit., 103. La tabella settimanale degli orari di insegnamento delle materie obbligatorie ed opzionali è in *L'istruzione classica*, cit., 106.

(291) *L'istruzione classica*, cit., 107.

(292) *L'istruzione classica*, cit., 104.

(293) *V. supra*, § 3.

(294) Cfr. *L'istruzione tecnica sulla soglia degli anni ottanta* (Autori vari), Roma, 1979, 1.

(295) *L'istruzione tecnica*, cit., 2.

(296) *L'istruzione tecnica*, cit., 2 s. Per l'elenco attuale degli indirizzi e delle specializzazioni v. FIORI, *Le istituzioni statali di formazione professionale*, in *Eurydice 1984. L'anno nell'educazione e nella formazione* a cura di F. SCHINO, R. LA PORTA e R. SIMONE (Istituto della enciclopedia italiana), Roma, 1985, 117 s.

aziende e di cooperative agricole, sappia progettare piccole costruzioni rurali, stimare e dividere fondi rustici, assistere e vigilare lavori di trasformazione fondiaria, valutare danni alle colture, stimare le scorte e svolgere funzioni contabili e amministrative nelle aziende, il profilo professionale prevede altresì che il perito agrario possa esercitare l'assistenza tecnica agli agricoltori, per il miglioramento delle coltivazioni e per l'allevamento del bestiame e per le industrie agrarie » (297).

Particolare importanza assume l'indirizzo di specializzazione in viticoltura ed enologia (creato con d.P.R. 19 febbraio 1956, n. 967 a norma dell'art. 9 r.d.l. n. 2038 del 1938) che è l'unico corso di scuola secondaria che dura sei anni, ma è da segnalare la sussistenza di vari corsi annuali di specializzazione post diploma (frutticoltura, orticoltura, zootecnia e caseificio, olivicoltura ed oleificio) (298).

I programmi sono stabiliti con d.P.R. n. 1222, cit. e con d.P.R. 20 aprile 1970, n. 647.

L'istituto tecnico per geometri deriva dalla trasformazione della sezione agrimensura del precedente istituto tecnico previsto nella riforma Gentile. Cura la formazione per la professione di geometra e gli impieghi tecnici attinenti. I programmi del d.P.R. n. 1222, cit. sono stati ampiamente rimaneggiati e modificati con d.P.R. 1° maggio 1972, n. 825.

L'istituto tecnico commerciale consiste principalmente di scuole ad indirizzo amministrativo e ad indirizzo mercantile. L'indirizzo mercantile ha peraltro una scarsa differenziazione per i diversi programmi ed orari di chimica e merceologia; tre ore in più di quest'ultima disciplina a settimana non incidono certo profondamente sul curriculum. Per rispondere alle esigenze di ammodernamento della sezione, con l. 31 luglio 1954, n. 609 si è istituito l'indirizzo per il commercio con l'estero, che peraltro non s'è rivelata iniziativa particolarmente feconda anche per la mancanza di sbocchi lavorativi specifici nell'area nazionale (299).

(297) *L'istruzione tecnica*, cit., 3.

(298) *L'istruzione tecnica*, cit., *lc. ult. cit.*

(299) « La più consistente parte riservata all'insegnamento delle lingue straniere — rispetto al comune indirizzo amministrativo — spiega per tali sezioni — come per i periti aziendali — la continuità del flusso di iscrizioni. Il mantenimento delle sezioni per il commercio nel numero originario — nonostante la travolgente espansione a macchia d'olio dell'istruzione tecnica nell'ultimo decennio — è indice sintomatico della scarsa ragione d'essere di tale indirizzo » (*L'istruzione tecnica*, cit., 6).

Con l'indirizzo per il trattamento automatico delle informazioni (d.P.R. 28 gennaio 1972, n. 123) si è data risposta alla richiesta di competenze in informatica all'interno della professionalità del perito commerciale (300). Nella sezione sopravvive un "indirizzo per l'amministrazione industriale" presente solo nell'istituto tecnico commerciale di Biella, matrice ormai obsoleta dell'esperienza successiva delle scuole per periti aziendali.

L'istituto tecnico per periti aziendali e corrispondenti in lingue estere è nato con la l. 13 luglio 1965, n. 884 a trasformazione di preesistenti istituti professionali; al fine di formare un perito che coadiuvasse la direzione delle imprese nella gestione del personale, delle attrezzature, della produzione e delle vendite, capace di impostare ricerche di mercato e studi dei costi (301).

L'istituto tecnico per il turismo deriva, anch'esso, da un preesistente istituto professionale ed è stato istituito con d.P.R. 14 marzo 1966, n. 510, a norma dell'art. 9 r.d.l. n. 2038, cit.

Nonostante la formazione ivi curata si sia rivelata scarsamente adeguata per il conseguimento di impieghi in enti pubblici per il turismo, agenzie di turismo, di viaggio, di trasporto, il rilievo nel curriculum dell'insegnamento delle lingue straniere ne ha fatto un sostituto statale del liceo linguistico non statale.

L'istituto tecnico femminile è stato costituito con l. n. 782 del 1956 in sostituzione di altre istituzioni emarginanti per la donna, quali la scuola professionale femminile e la scuola di magistero professionale per la donna. La materia è disciplinata anche dalla l. 18 dicembre 1962, n. 1740 e dal d.P.R. 25 marzo 1963, n. 1500. I programmi sono stati largamente modificati con d.m. 16 novembre 1969.

All'indirizzo generale si affiancarono gli indirizzi specializzati per economiste dietiste e dirigenti di comunità (art. 4 d.P.R. n. 1500, cit.). Pa-

(300) Cfr. nell'istituto tecnico industriale l'indirizzo specializzato in informatica. Con d.P.R. n. 647, cit. si istituisce l'indirizzo per l'elettronica industriale e la programmazione, che poi si è tramutato con d.P.R. n. 123, cit. in "indirizzo particolare per l'informatica".

(301) Cfr. *L'istruzione tecnica*, cit., 7: « È dubbio che questo istituto ancorché più modernamente concepito per una parte dei programmi abbia raggiunto la sua finalità. La doppia valenza perito aziendale-corrispondente in lingue estere ha inficiato la possibilità di una formazione esauriente in un senso o nell'altro. L'addensamento di iscrizioni — specie di alunne — è stato fondamentalmente dovuto al rilievo dato all'insegnamento delle lingue straniere, per cui l'indirizzo ha funzionato parzialmente come surrogato statale del liceo linguistico non statale ».

tente l'incostituzionalità dell'iscrizione riservata a discendenti di sesso femminile (302).

L'istituto tecnico nautico (che si compone di tre indirizzi specializzati, per capitani, macchinisti e costruttori) deriva dalla trasformazione degli istituti nautici dipendenti dal Ministero della marina (303).

Le difficoltà di una congruente istruzione pratica ed il vizio genetico della concezione gentiliana di sopravvalutazione della componente umanistico-letteraria fanno di questa sezione dell'istituto tecnico l'esempio più chiaro della perdita dell'obiettivo formativo primario comune a tutte le sezioni dell'istituto tecnico.

La valenza di formazione preuniversitaria, lungi dall'aggregarsi a quella istituzionale, dopo la liberalizzazione degli accessi è diventata, anche nell'assenza di sbocchi occupazionali chiari, la prevalente. Secondo stime attendibili solo il venti per cento dei diplomati nautici dopo cinque anni dal conseguimento del diploma è impegnato a navigare (304).

L'istituto tecnico aeronautico è stato istituito con d.P.R. 1° ottobre 1970, n. 1508 a norma dell'art. 9 r.d.l. n. 2038, cit., ma istituti aeronautici avevano cominciato a funzionare in via sperimentale dal 1° ottobre 1968. Gli indirizzi specializzati (per cui v. d.m. 20 gennaio 1969) riguardano la navigazione aerea, tesa a formare piloti e

l'assistenza alla navigazione aerea per controllori di volo (305).

L'istituto tecnico industriale rappresenta la sezione più complessa e articolata di tutto l'istituto tecnico. Nel 1936 esso si suddivideva in undici indirizzi specializzati (meccanici-elettricisti, minerari, tessili, chimici tintori, edili, chimici industriali, chimici coloristi, radiotecnici, costruttori aeronautici, chimici tecnici delle industrie agricole, conceria e chimica conciararia).

Le specializzazioni passarono a ventinove nel 1961 (arti fotografiche, arti grafiche, chimica conciararia, chimica industriale, chimica nucleare, costruzioni aeronautiche, cronometria, disegno di tessuti, edilizia, elettronica industriale, elettrotecnica, energia nucleare, fisica industriale, industria cartaria, industrie cerealicole, industrie metalmeccaniche, industria mineraria, industria navalmeccanica, industria ottica, industria tessile, industria tintoria, maglieria, materie plastiche, meccanica, meccanica di precisione, metallurgia, tecnologie alimentari, telecomunicazioni, termotecnica).

Successivamente, di fatto, l'indirizzo cronometria e quello industrie cerealicole si sono esauriti. Si sono aggiunti invece con d.P.R. n. 647, cit. la specializzazione in confezioni industriali dell'abbigliamento e quella per l'elettronica industriale e la programmazione. Quest'ultimo indirizzo ha poi assunto con d.P.R. n. 123, cit. la denominazione di "indirizzo particolare per l'informatica" (306).

Si accede a tutti i tipi di istituto tecnico con la licenza di scuola media (art. 5 d.lg.lt. n. 816 del 1945) (307).

(302) Si è rilevato che specie per quanto riguarda i due indirizzi specializzati si tratta di professioni che neanche il pregiudizio può far ritenere tipicamente femminili (*L'istruzione tecnica*, cit., 9). Il problema è stato risolto in via amministrativa, dopo un pronunciamento del giudice amministrativo (TAR Lombardia, Brescia 17 novembre 1981, n. 430, in *I TAR*, 1982, I, 144). Con circ. ministeriale 19 febbraio 1982, n. 53 si è disposto da parte dell'amministrazione la liberalizzazione dell'accesso degli studenti di sesso maschile agli istituti tecnici femminili.

La circolare, di contenuto condivisibile in quanto aderente ai principi costituzionali vigenti in materia (art. 3 e art. 34 comma 1 cost.), rappresenta un altro esempio di fonte *extra ordinem* (cioè illegittima) del diritto scolastico.

Per l'univoca determinazione del legislatore di riferire alle sole allieve il corso di studi presso gli istituti tecnici femminili v. l. n. 889, cit. e l. n. 782, cit. Cfr. CALVERI, *Parità di sessi e libertà di iscrizione scolastica*, ivi, 1985, II, 145.

(303) « I diplomati aspiranti capitani e macchinisti, dopo periodi di imbarco stabiliti dal codice di navigazione e dopo esami da sostenersi presso determinate capitanerie di porto, conseguono i titoli professionali rispettivamente di terzo ufficiale, secondo ufficiale, primo ufficiale, comandante e comandante superiore (personale di coperta) e di terzo ufficiale, secondo ufficiale, primo ufficiale, direttore di macchine e direttore superiore (personale di macchine) » (*L'istruzione tecnica*, cit., 9 s.).

(304) Cfr. *L'istruzione tecnica*, cit., 11.

(305) « È significativo rilevare che a causa delle severe selezioni che si effettuano tra gli aspiranti piloti, si sono mantenute comuni le materie dei due indirizzi anche per le III e IV classi, attuandosi la differenziazione dei due indirizzi in concreto solo all'ultimo anno » (*L'istruzione tecnica*, cit., 12).

(306) Da notare l'eccessivo frastagliamento degli indirizzi alcuni dei quali ridotti alla condizione di fossili istituzionali. Alcuni indirizzi funzionano ormai in un solo istituto (arti fotografiche, arti grafiche, chimica nucleare, disegno dei tessuti, industria cartaria, industria ottica, confezione industriale) e altri in due - quattro sedi soltanto (chimica conciararia, industria mineraria, navalmeccanica, maglieria, materie plastiche, tecnologie alimentari, meccanica di precisione): v. *L'istruzione tecnica*, cit., 13.

(307) Si accedeva alle sezioni industriale ed agraria, previo esame integrativo, anche con la licenza di scuola di avviamento professionale. Alla seconda classe della sezione industriale o agraria potevano accedere, previo esame di idoneità, gli studenti in possesso della promozione alla seconda classe della scuola tecnica dell'indirizzo corrispondente (art. 52 n. 4 lett. d l. n. 889, cit.), alla terza classe della sezione industriale, agraria e commerciale, previo esame d'idoneità, potevano accedere gli studenti in

Nella scuola si sostengono esami di idoneità, promozione e maturità. Non è (più) previsto esame di ammissione (308).

All'esame di maturità sono ammessi, oltre gli alunni interni, i giovani che compiano, nell'anno in corso, il diciottesimo anno di età (d.l. n. 9 del 1969 convertito in l. n. 119 del 1969) (309).

Gli istituti tecnici rilasciano un diploma di maturità che fa accedere a tutte le facoltà universitarie (l. n. 910 del 1969) (310).

Gli esami terminali degli istituti tecnici, ai sensi degli art. 9 e 51 l. n. 889 del 1931 conferiscono l'abilitazione all'esercizio delle diverse professioni.

g) Gli istituti professionali. Anche la storia dell'istruzione professionale, come quella dell'istruzione tecnica, coincide in larga parte con la storia dell'evoluzione organizzativa del sistema scolastico.

L'attuale assetto trova la propria base giuridica nel r.d.l. n. 2038 del 1938 convertito nella l. 2 giugno 1939, n. 739, che autorizzava il Governo a istituire scuole d'istruzione tecnica con ordinamento speciale.

Dopo l'immediato dopoguerra, dal 1950 in poi, il Ministero della pubblica istruzione, in base ai più recenti indirizzi pedagogici ed alle positive sperimentazioni che di essi erano state fatte,

---

possesso della licenza di scuola tecnica dell'indirizzo corrispondente (art. 35 lett. b l. n. 889, cit.). Poiché le scuole tecniche furono in sostanza trasformate in istituti professionali, con norme amministrative rimase consentito il passaggio, previo esame integrativo, nell'istituto tecnico, dei promossi alle corrispondenti classi dell'istituto professionale di indirizzo analogo.

Con circ. ministeriale 19 luglio 1960, n. 5221 i licenziati dall'istituto professionale in possesso di diplomi di qualifica sono stati equiparati ai licenziati delle scuole tecniche ai fini dell'ammissione all'esame per la terza classe degli istituti tecnici di cui all'art. 53 l. n. 889, cit. In tali esami integrativi speciali o "di ammissione" risultano predeterminate normativamente le materie che è necessario sostenere. Nei normali esami integrativi le materie e i programmi delle materie sono invece stabiliti al momento dell'ammissione del candidato all'esame previo confronto dei piani di studio relativi alla classe frequentata dal candidato stesso e a quella cui aspira passare.

(308) DANIELE, *Istituzioni*, cit., 100. L'esame è stato soppresso in relazione all'istituzione della scuola media di Bortai (v. art. 5 d.lg. lt. n. 816, cit.).

(309) Deve perciò ritenersi abrogato l'art. 4 l. n. 782, cit., che ammetteva all'esame di abilitazione tecnica dell'istituto tecnico femminile solo le frequentanti dell'ultimo anno di corso. Cons. St., sez. I, 28 luglio 1969, n. 1618, in *Riv. giur. scuola*, 1971, 223.

(310) Per le complesse tabelle degli orari e delle materie d'insegnamento degli istituti tecnici v. GIANNARELLI R. jr., *Il nuovo compendio di leggi e regolamenti sull'istruzione secondaria coordinati e commentati*, Firenze, 1982, 236-263.

ha proceduto a meglio caratterizzare quelle istituzioni scolastiche già esistenti, denominate "scuole tecniche", elevandole al livello di scuole secondarie di secondo grado con la più appropriata denominazione di « Istituti professionali » (311).

Tutto il processo di sedimentazione di questo ordine di scuola secondaria superiore si è realizzato tramite interventi di natura amministrativa o regolamentare.

La circ. ministeriale 27 febbraio 1959, n. 95 a firma del ministro Medici, emessa dalla Direzione generale dell'istruzione tecnica, accompagna il volumetto che costituisce la prima formalizzazione delle qualifiche e dei profili professionali, con relativi quadri-orario e prove d'esame (312).

Nella pubblicazione sono riportati cento profili professionali ripartiti in quattordici settori. Nell'edizione dell'anno successivo i profili diventano centoventitrè, divisi in venti settori. Non sono presenti programmi di insegnamento comuni, che rimangono quindi nell'ampio ambito dell'autonomia con cui sono nate le scuole tecniche. Una bozza di stampa, una semplice "bozza", peraltro diffusa paradossalmente con una qualche ufficialità di forma, viene edita nel 1962. Significativa è la premessa del ministro Gui a tali bozze ove si "chiarisce" come si sia ritenuto opportuno « dare delle indicazioni di larga massima, piuttosto che fornire, con dei programmi dettagliatamente definiti, istruzioni metodologiche e pratiche vincolatrici. Criterio, questo, suggerito sia dal carattere di scioltezza e agilità dell'istruzione professionale che, dovendo adeguarsi alla rapidissima evoluzione della tecnica, mal si presta ad essere costretta in schemi rigidamente strutturati; sia dall'esigenza di tener conto, entro certi limiti, delle particolari situazioni dei singoli ambienti in cui operano gli istituti professionali; sia, infine, dalla necessità che, in questa prima sperimentazione dei programmi di insegnamento, sia lasciata ai docenti, con una vera libertà di applicazione e di interpretazione, un'ampia possibilità di verifica ».

L'autonomia degli istituti professionali risulta dalla stessa vicenda della loro formazione, come la più vasta attribuita ad una scuola dall'ordinamento scolastico.

---

(311) Cfr. MEDOSI, *Origini e prospettive della formazione professionale*, in *Rassegna amministrativa della scuola*, 1983, n. 7-8, p. 4.

(312) Cfr. BARLACCHI, *L'istruzione professionale*, in *Il biennio della scuola secondaria superiore* (Autori vari), in *Studi e documenti degli Annali della pubblica istruzione*, 1986, n. 38, p. 45.

« La creazione di ciascun istituto è disposta con un decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della pubblica istruzione, che ne individua la sede, la struttura amministrativa — si tratta di persone giuridiche rette da un consiglio di amministrazione (adesso da un consiglio d'istituto) e dotate di autonomia patrimoniale — e l'attività didattica al momento della nascita, con riferimenti espliciti alla tipologia dei corsi ed alla loro durata, nonché alle discipline oggetto di insegnamento; lo stesso strumento normativo istituzionalizza, nel contempo, la possibilità di costanti mutazioni, mediante la facoltà concessa ai singoli consigli di amministrazione di variare la qualità dell'intervento formativo, deliberando piani di attività annuali.

A tal fine agli stessi consigli di amministrazione sono attribuiti i necessari poteri decisionali in ordine sia alla gestione, ed in taluni casi all'assunzione stessa del personale insegnante e non insegnante, sia all'acquisto delle attrezzature necessarie per le esercitazioni degli allievi. Che il dialogo con il mondo del lavoro sia costante e fruttuoso è assicurato — a livello formativo — dalla diffusa utilizzazione per gli insegnamenti tecnico-pratici di "esperti" che trasfondono nella scuola, per l'appunto, la propria esperienza concreta di lavoro e, a livello occupazionale, dalla circostanza che nei consigli di amministrazione e nelle commissioni di esame si ha cura di coinvolgere fattivamente i rappresentanti delle locali forze produttive ed imprenditoriali » (313).

Nonostante l'originaria individuazione delle finalità dell'istruzione professionale la volgesse ad una "formazione professionale e umana", con ciò bilanciando l'aspetto addestrativo con quello comune a tutti gli ordini di scuola di formazione culturale ed educativa, nei fatti la seconda funzione rischiò di rimaner soffocata dalla prima (314).

Diversi provvedimenti legislativi, come la l. n. 745 del 1969 e il conseguente d.P.R. 19 marzo 1970, n. 253, peraltro, hanno, in prosieguo di tempo, ricondotto l'istruzione professionale all'accentuazione della componente culturale.

Sensibile a quel mutamento di orientamento di politica scolastica, che si sarebbe concretizzato nella l. n. 754, cit. e nel conseguente d.P.R. n. 253, cit., l'amministrazione ancora una volta, nel settore, anticipò i tempi proponendo nel 1969

"nuove bozze di stampa" di orari e programmi che ebbero se non altro il merito di generalizzare il principio del rafforzamento culturale che andava affermandosi nelle iniziative sperimentali.

Andrebbe forse studiata la vicenda giuridica a tutt'oggi inesplorata della sostituzione di vecchie bozze di stampa, prive di valore giuridico, con nuove bozze di stampa altrettanto prive di valore formale eppur condizionanti di fatto la struttura organizzativa di organi-enti quali gli istituti professionali.

Nel rinviare a quanto già precedentemente considerato (v. *supra*, § 3), ci si limiterà a sottolineare come, pur nella nuova comune appartenenza dei due ordini di scuole al livello secondario di secondo grado, con la creazione di istituti professionali si veniva a consolidare una distinzione (discutibile, dato il comune fine della professionalizzazione) tra istruzione tecnica, sostanzialmente volta alla creazione di professionalità relative all'esercizio di funzioni intermedie, e l'istruzione professionale che ha lo scopo di preparare personale idoneo all'esercizio di attività esecutive o di prestazione d'opera qualificata, non generica, nei diversi comparti produttivi (315).

Dati questi obiettivi gli istituti professionali

(315) La distinzione si approfondiva dopo la parziale apertura degli sbocchi universitari ai diplomati degli istituti tecnici (tra il 1961 e il 1966) cui non rimediavano le difficili possibilità di passaggio dagli istituti professionali ai tecnici mediante esami integrativi (l. n. 889, cit.).

Per lo svolgimento degli esami integrativi per l'ammissione alla frequenza di classi di istituti tecnici degli alunni di istituti professionali e dei giovani in possesso di diploma di qualifica sono state emanate norme di carattere regolamentare e amministrativo: l'ordinanza ministeriale 5 marzo 1970; la circ. ministeriale 19 aprile 1972, n. 139 e circ. ministeriale 7 maggio 1975, n. 122; l'ordinanza ministeriale 29 gennaio 1982, rettificata dalla circ. ministeriale 23 aprile 1982, n. 537; l'ordinanza ministeriale 17 novembre 1983. Tali fonti normative sono richiamate permanentemente dall'annuale ordinanza sugli scrutini ed esami nelle scuole statali e non statali elementari medie e di istruzione secondaria di secondo grado e artistica, talché rappresentano ormai un sistema stabilizzato di disposizioni.

Da ricordare che, in generale, gli alunni e i candidati promossi allo scrutinio finale, o in prima sessione o in sessione autunnale, a classi di istruzione secondaria di secondo grado, possono sostenere in unica sessione speciale e con modalità, di anno in anno indicate in ordinanza ministeriale (è da ricordare il r.d.l. n. 417 del 1940 convertito nella l. 25 giugno 1940, n. 854, con il quale è stato attribuito al Ministero della pubblica istruzione il potere di disciplinare, con propria ordinanza, le modalità per gli scrutini ed esami nelle scuole di ogni ordine e grado), esami integrativi per classi corrispondenti di scuole di diverso ordine, tipo o indirizzo.

(313) BARLACCHI, *op. cit.*, 48.

(314) BARLACCHI, *op. cit.*, 54.

hanno teso, sin dalla loro prima istituzione, ad offrire un amplissimo ventaglio di corsi specializzati.

I tipi di istituti professionali sono cinque: per l'agricoltura; per l'industria e l'artigianato; per il commercio; alberghiero; femminili (cui dopo la l. n. 903 del 1977 possono accedere anche studenti di sesso maschile). All'interno del tipo per l'industria e l'artigianato vi è un sottotipo "per le attività marine".

Alla scuola possono accedere gli aspiranti forniti di licenza di scuola media e, sostenendo un esame di ammissione, gli aspiranti che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età, salvo diverse disposizioni speciali nei decreti istitutivi.

Ciascun istituto era in genere articolato in "scuole professionali" corrispondenti ai diversi settori produttivi di riferimento e comprendenti una o più sezioni di qualifica (316), la cui istituzione o soppressione rientra a norma dei decreti istitutivi nella competenza dell'organo deliberativo dell'istituto stesso.

Come già si è avuto modo di rilevare in precedenza (v. *supra*, § 3), una certa interpretazione "evolutiva" dell'art. 117 cost. (concretizzata principalmente nell'art. 35 d.P.R. n. 616 del 1977) tende ad escludere che lo Stato possa ancora attuare, attraverso corsi scolastici, attività di formazione professionale non finalizzata al rilascio dei titoli di studio.

Tale impostazione ha riflessi sul quadro complessivo dell'attuale ordinamento degli studi e pone in discussione (nell'ambito della riforma della scuola secondaria di secondo grado) l'intero settore dell'istruzione professionale statale.

Gli istituti professionali cominciarono a far parte del secondo grado della scuola media dopo l'entrata in vigore della Costituzione sicché non è nemmeno ipotizzabile un intento del legislatore costituente di trasferire alle regioni un ordine di studi vero e proprio. Tale intento peraltro si può escludere anche dall'esame dei verbali dei lavori preparatori, ove si può verificare come l'originaria espressione "istruzione tecnico pro-

fessionale" sia stata emendata con l'eliminazione della dizione "tecnico" proprio al fine di non creare equivoci che potessero indurre a comprendere nella materia sottoposta al potere legislativo regionale lo specifico tipo di istruzione, di livello secondario superiore, realizzato in quelle scuole tecniche (come tali facenti parte dell'ordine tecnico) che si sarebbero evolute in istituti professionali (317).

Senza tentare di sminuire le competenze regionali in materia, occorre però interpretare l'art. 117 cost. in coerenza con quanto prevedono gli art. 33 e 35 cost. (« La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi »; « La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori »). La formazione professionale regionalizzata dall'art. 117 dovrebbe essere sostanzialmente quella extrascolastica "addestrativa".

I successivi interventi legislativi non hanno certo fatto chiarezza. Sicuramente, dopo norme come quelle contenute nel d.P.R. n. 10 del 1972, nel d.P.R. n. 616 del 1977 (emanato in forza della l. n. 382 del 1975), nella l. n. 845 del 1978, si è reso molto problematico un sistema formativo professionale statale che non si raccordi con le competenze regionali come anche un sistema regionale che assorba le attuali attribuzioni statali e incida sul potere di istituire scuole di ogni ordine e grado.

Non può non rilevarsi come, di fatto, con l'andar del tempo il peso dell'ipoteca istituzionale appaia fortemente diminuito.

L'attenzione delle regioni si è infatti andata spostando dallo snodo con l'ordinamento scolastico allo snodo col mondo del lavoro, in accordo con l'evolversi in tal senso della politica comunitaria sulla formazione professionale e su impulso della stessa legislazione nazionale.

La situazione attuale, in pratica, apre ampi spazi ad un sistema di interventi integrati Stato-regioni che superi le pregresse concorrenzialità e renda possibile un rilancio dell'istruzione professionale in un nuovo ruolo distinto da quello della formazione di competenza regionale come, è il caso di dirlo, da quello di altri ordini di scuola secondaria superiore.

Sorto con corsi di breve e media durata e con diplomi conclusivi privi di valore legale, il settore dell'istruzione professionale statale, forte del-

(316) I corsi di qualifica e postqualifica sono numerosissimi. Una ripartizione sistematica di tali corsi nei tipi sopra indicati di istituti professionali presenta scarsa utilità specie se si tiene conto che « non è escluso che sezioni di qualifica di un tipo di istituto professionale funzionino eccezionalmente presso istituti di tipo diverso » (GIANNARELLI, *op. cit.*, 224). Per un elenco particolareggiato dei corsi di istruzione professionale, v. FIORI, *Le istituzioni statali di formazione professionale*, cit., 118 s. e anche GIANNARELLI, *lc. ult. cit.*

(317) Cfr. MEDOSI, *op. cit.*, 8.

la sua collocazione nell'area dell'istruzione secondaria di secondo grado e sulla spinta di istanze dirette ad attutire le sue caratteristiche di canale subalterno, ha teso a cumulare ai vantaggi propri di corsi a rapido inserimento nel mondo del lavoro, quelli propri degli altri ordini di scuole.

Tale processo si è realizzato per successive sedimentazioni attraverso:

la valorizzazione giuridica dei diplomi di qualifica. Secondo l'art. 2 l. n. 449 del 1965 i diplomi di qualifica riconosciuti validi per l'ammissione alle carriere esecutive, in assenza di licenza media, possono essere riconosciuti validi (art. 3 l. n. 449, cit.) per l'accesso a determinate carriere di concetto, stabilite con decreto interministeriale sentito il Consiglio superiore della pubblica istruzione.

Per altro verso ai sensi dell'art. 7 l. n. 754 del 1969 che modifica l'articolo unico l. 31 marzo 1966, n. 205 il diploma di qualifica comporta il riconoscimento della stessa ai fini dei rapporti contrattuali privati, dopo un periodo di inserimento nel lavoro da definirsi in sede di contrattazione collettiva e comunque non superiore a tre mesi (318);

la valorizzazione dei contenuti culturali dei corsi di studio e la costituzione in via d'accesso all'istruzione superiore. L'equiparazione dei corsi professionali ai normali corsi di scuola secondaria di secondo grado è stata prodotta dalla l. n. 754, cit. come modificata dalla l. n. 692 del 1970, che prevede la possibilità di "trasformazione" degli istituti professionali in scuole che rilasciano diplomi di maturità.

L'art. 1 l. n. 692, cit. prevede che, in via sperimentale e sino alla riforma dell'istruzione secondaria di secondo grado, possono essere istituiti (319), presso gli istituti professionali di Stato, corsi speciali intesi ad accentuare la componente culturale nel primo biennio professionale.

Sempre in via sperimentale e con la stessa procedura potevano essere istituiti, allo scopo di estendere a cinque anni la durata del corso di studi, corsi annuali, biennali e triennali.

(318) Il meccanismo ha trovato scarsa applicazione per scarsa volontà di attuazione rilevata sia da parte dei sindacati che delle imprese (FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico*, cit., 181 nt. 79).

(319) L'istituzione avviene su proposta del Ministro della pubblica istruzione, con decreto del Presidente della Repubblica, previo parere di una commissione d'esperti nominata e presieduta dal Ministro stesso.

Con tale intervento il piano di studi degli istituti professionali con i corsi sperimentali ha assunto la peculiare caratteristica di procedere dal particolare al generale, dallo specifico professionalizzante all'integrazione "culturale" seguendo un percorso capovolto rispetto a quello degli istituti tecnici (320).

Al termine dei corsi sperimentali gli alunni possono sostenere un esame di Stato per il rilascio della maturità professionale, titolo di studio di secondo grado, equipollente alla maturità conseguibile negli istituti tecnici di analogo indirizzo, valido per l'ammissione alle carriere di concetto nelle pubbliche amministrazioni e canale d'accesso a tutti i corsi di laurea universitari (321).

Ai sensi dell'art. 4 l. n. 754, cit., modificato dall'art. 3 l. n. 692, cit., gli orari e i programmi orientativi di insegnamento e d'esame dovrebbero essere stabiliti dal Ministero della pubblica istruzione sentito il consiglio nazionale della pubblica istruzione e quella stessa commissione d'esperti nominata e presieduta dal Ministro stesso che dovrebbe fornire il proprio parere nella procedura delle nuove istituzioni.

Negli istituti professionali si sostengono esami di idoneità, promozione, maturità. Gli esami di qualifica si svolgono in unica sessione non essendo prevista sessione di riparazione (322).

(320) Tale impostazione è capovolta nel "Progetto '92", il piano di sperimentazione assistita con cui l'istruzione professionale si sta ristrutturando in vista dell'apertura del mercato europeo del 1992. Sul "Progetto '92" v. CALGERANO, *L'esperienza dell'istruzione professionale*, in *Gestione scuola*, 1988, n. 2, p. 5.

(321) La validità dei titoli conseguiti presso istituti professionali che non hanno corrispondenza negli istituti tecnici, ai fini dell'ammissione alle carriere di concetto nelle pubbliche amministrazioni ed all'università, è stabilita con decreto del Presidente della Repubblica.

(322) Agli esami di qualifica possono essere ammessi anche i candidati privatisti purché abbiano conseguito la licenza di scuola secondaria di primo grado da un numero di anni pari a quello della durata del corso e documentino adeguatamente sia l'idoneità psicofisica per l'attività lavorativa cui il corso stesso prepara, sia di avere espletato per almeno lo stesso numero di anni, con carattere di continuità, attività di lavoro corrispondente alla qualifica, o di aver frequentato, per lo stesso periodo, un corso di formazione professionale autorizzato dalle regioni.

Possono, altresì, essere ammessi in qualità di privatisti coloro che abbiano frequentato, almeno per un numero di anni pari alla sezione di qualifica professionale che intendono conseguire, un istituto tecnico affine.

La valutazione dell'attività di lavoro, ai fini dell'ammissione agli esami, è rimessa alla commissione d'esame che deve pronunciarsi almeno dieci giorni prima che abbiano inizio le prove.

Tale attività deve risultare dal libretto di lavoro o da certificazione di versamenti di contributi previdenziali.

Particolare rilevanza assume in essi la normativa generale sui passaggi da classi sperimentali a classi non sperimentali data la natura sperimentale delle classi finali di completamento quinquennale del corso. Per tale canale gli alunni delle classi sperimentali degli istituti professionali sono ammessi alla frequenza della classe successiva a quella frequentata presso qualsiasi altro istituto di istruzione secondaria di secondo grado.

L'onerosità delle prove integrative da sostenere rende l'attivazione di tale canale di rara evenienza (323).

Parimenti la commissione d'esame provvede alla revisione dei programmi presentati dai candidati; la sufficienza di tali programmi è condizione indispensabile per l'ammissione agli esami.

L'ammissione di candidati privatisti agli esami di qualifica nelle sezioni degli istituti professionali per l'agricoltura deve intendersi riferita, oltre che ai lavoratori subordinati, anche ai titolari — coltivatori diretti o coadiuvanti familiari — di aziende agrarie.

I giovani in possesso del diploma di qualifica di sezione biennale possono sostenere, a partire dall'anno scolastico successivo a quello in cui hanno conseguito tale diploma, esami di qualifica di sezione triennale prescindendo dalla documentazione dell'attività di lavoro sopra specificata.

I candidati privatisti possono presentarsi a sostenere gli esami di qualifica esclusivamente presso gli istituti professionali di Stato o pareggiati, salvo quanto è previsto dall'art. 32 l. n. 86 del 1942 per le scuole legalmente riconosciute dipendenti dall'autorità ecclesiastica.

Nell'espletamento delle prove d'esame ed in particolare nella prova orale, la commissione deve tendere ad accertare che il candidato privatista abbia una preparazione corrispondente ai programmi di insegnamento dei vari anni del corso di studi proprio della qualifica che intende conseguire.

Coloro che il giorno precedente quello dell'inizio delle prove scritte abbiano compiuto il diciottesimo anno d'età possono sostenere gli esami di qualifica con le medesime modalità previste precedentemente anche se non sia trascorso dal conseguimento della licenza di scuola secondaria di primo grado l'intervallo previsto, fermi restando i requisiti dell'idoneità psicofisica, dell'espletamento dell'attività lavorativa o della frequenza di un corso di formazione professionale.

I candidati privatisti che abbiano compiuto o compiano nell'anno solare il ventitreesimo anno d'età sono dispensati dall'obbligo dell'intervallo e dalla presentazione di qualsiasi titolo di studio inferiore, fermi restando i requisiti relativi all'idoneità psicofisica e all'attività lavorativa.

(323) Devono all'uopo sostenersi esami integrativi solo sulle materie ritenute indispensabili per una proficua prosecuzione degli studi presso la scuola cui si intende accedere, nel caso queste non siano comprese tra quelle studiate nelle classi di provenienza o non risultino comunque ad esse pienamente affini o equipollenti. Il meccanismo di confronto prevede attualmente il concorso degli istituti da cui e per cui si richiede il passaggio.

Il preside dell'istituto frequentato, nell'inoltro delle

18. *L'istruzione artistica.* — Nel settore dell'istruzione artistica sono confluite storicamente una serie di istituzioni formative di diverse origini e caratteristiche, avvicinate dal comune obiettivo di preparare i giovani ad ulteriori studi o attività professionali di carattere artistico.

Un diverso riferimento istituzionale oltre che, ovviamente, le peculiari caratteristiche dei processi formativi hanno per molto tempo configurato le istituzioni ivi comprese come un settore a parte.

Le accademie di belle arti (in tutto nove), eredi in genere di antiche istituzioni, avevano avuto una prima disciplina a carattere nazionale solo nel 1912 (l. 6 luglio 1912, n. 734).

I cinque conservatori di musica, ugualmente legati ad origini diverse (erano in gran parte nati come istituzioni a carattere assistenziale), pur avendo avuto una prima disciplina finalizzata ad una maggiore omogeneità con r.d. 2 marzo 1899, n. 108, mantenevano elementi di forte differenziazione tra di loro.

Gentile riorganizzerà anche questo settore: istituendo presso ciascuna delle nove acca-

domande di passaggio, le correda, infatti, dei piani didattici e dei programmi di insegnamento seguiti dagli aspiranti e, inoltre, del parere del consiglio di classe in merito alle affinità o all'equivalenza delle discipline studiate con quelle previste dai programmi vigenti nella scuola per cui si chiede il passaggio.

La determinazione definitiva delle materie e del tipo di prova da sostenere per ciascuna di esse (scritta, grafica, orale, pratica) è effettuata dal consiglio di classe dell'istituto presso cui si chiede il passaggio previa valutazione del curriculum di studio dei richiedenti e di un giudizio di affinità od equivalenza delle discipline già studiate, formulato tenuto conto del parere del consiglio di classe dell'istituto di provenienza. I richiedenti sono informati sulle prove integrative in tempo utile. Le prove integrative possono essere sostenute, sempreché gli alunni interessati abbiano ottenuto la promozione per effetto di scrutinio finale, tanto nella sessione estiva quanto nella sessione autunnale, a scelta degli interessati, i quali, immediatamente dopo averne ricevuto la comunicazione, devono esprimere la propria preferenza al preside dell'istituto dove le prove stesse dovranno essere svolte.

Nel caso in cui gli alunni non abbiano conseguito la promozione alla classe successiva, possono sostenere prove integrative soltanto per la classe corrispondente a quella da essi frequentata.

Più raramente l'iscrizione alla classe è concessa senza esami, in relazione alle opzioni seguite presso il corso sperimentale, nei casi in cui il competente consiglio di classe stesso accerti che nell'istituto di provenienza gli interessati hanno studiato tutte le materie ritenute indispensabili per una proficua prosecuzione degli studi.

La procedura illustrata si applica anche agli alunni delle classi sperimentali che intendano passare ad altre classi dello stesso tipo ove si applica una diversa ipotesi di sperimentazione.

demie di belle arti allora esistenti un liceo artistico con funzioni di preparazione agli studi specialistici superiori (da qui il rango oltre che la denominazione di "liceo");

trasferendo, come s'è precisato, sotto il controllo del Ministero della pubblica istruzione e riportando ad un unico riferimento gestionale (la direzione generale delle antichità e belle arti) le istituzioni di formazione artistica, che ne erano fuori, ristrutturando in: scuole d'arte (corso inferiore) e istituti d'arte (corso superiore); riorganizzando in modo più unitario (r.d. 31 dicembre 1923, n. 3123) l'assetto di queste istituzioni, ma confermando i loro precedenti spazi di autonomia gestionale.

Il processo di riorganizzazione didattica e gestionale di tali istituzioni troverà poi significativi momenti, per le scuole e istituti d'arte, nel r.d. 21 gennaio 1935, n. 58, nella l. 9 agosto 1954, n. 651 e relative norme di attuazione (d.P.R. 12 gennaio 1955, n. 537), nella l. n. 1859 del 1962, che istituendo la scuola media unica sopprime le scuole d'arte, nella l. 9 aprile 1962, n. 163 e, infine, nei decreti delegati del 1974. Per le accademie di belle arti, i conservatori di musica (ristrutturati con d.m. 11 dicembre 1930, n. 1945) ed altre istituzioni particolari (accademie di danza e di arte drammatica) assumerà particolare rilievo la l. n. 262 del 1963.

Le istituzioni dell'istruzione artistica hanno avuto per molto tempo riferimenti istituzionali, amministrativi e tecnici (direzione generale e consiglio superiore delle antichità e belle arti) diversi da quelli del sistema scolastico propriamente detto, convergendo anche formalmente verso quest'ultimo solo nel 1959, con l'istituzione dell'Ispettorato per l'istruzione artistica e (dopo l'istituzione del Ministero dei beni culturali) nel 1975, con il passaggio alla competenza del Consiglio superiore della pubblica istruzione (324).

In particolare anomala struttura hanno le accademie di belle arti, di arte drammatica e di danza, che pur essendo istituti di livello post-secondario non si possono ricomprendere tra gli istituti universitari, ed i conservatori musicali che non rilasciano titoli validi per l'accesso all'u-

niversità ma preparano per l'insegnamento musicale nelle scuole secondarie (325).

I licei artistici e gli istituti d'arte invece, poiché rilasciano titoli di studio al pari delle altre scuole secondarie, validi per la prosecuzione degli studi e l'accesso alle pubbliche carriere, non presentano peculiarità tali da impedire la ricomprensione tra gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, a nulla rilevando la loro mancata inclusione fra le scuole qualificate d'istruzione media di cui alla l. n. 889 del 1931.

Tutte le istituzioni di istruzione artistica hanno goduto storicamente di ampie pur se diversificate forme di autonomia amministrativa prima ancora che esse venissero riconosciute ad altre istituzioni scolastiche (326).

Nell'istruzione artistica non pochi sono i corollari della dicotomia gentiliana tra scuola di cultura dello spirito e scuole professionali. Le scuole e gli istituti d'arte hanno infatti il fine di "addestrare" al lavoro e alla "produzione" artistica, mentre nei licei artistici, come nelle accademie di belle arti, si impartisce l'insegnamento dell'arte "indipendentemente dalle sue applicazioni alle industrie".

Il liceo artistico, ai sensi dell'art. 14 r.d. n. 3123, cit. ha il fine di « preparare allo studio specialistico della pittura, scultura, decorazione, scenografia ed architettura, mediante insegnamento di materie artistiche e di cultura generale ».

Con d.P.R. 5 ottobre 1974, n. 934 i licei artistici annessi alle accademie di belle arti sono stati da queste distaccati ed hanno assunto autonomia di funzionamento amministrativo oltre che didattico.

Il liceo si divide, dopo due anni comuni, in due sezioni, l'una volta a preparare allo studio dell'architettura, l'altra col fine di preparare allo studio della pittura, scultura, decorazione, sceno-

(325) DANIELE, *op. ult. cit.*, 108.

(326) Per i licei artistici (già retti in conformità del r.d.l. 2 dicembre 1935, n. 2081 da un presidente di nomina ministeriale) l'art. 2 l. n. 262, cit. prevedeva un consiglio d'amministrazione. Gli istituti d'arte, dotati di personalità giuridica, che li faceva organi-enti, dall'art. 12 l. n. 163, cit. si sono visti confermare tale caratteristica dall'art. 36 d.P.R. n. 416 del 1974. Gli altri istituti di istruzione artistica non sono stati, neanche sotto questo verso, assimilati alle altre istituzioni di scuola secondaria e mantengono la precedente organizzazione, di cui alla l. n. 262, cit., ai sensi dell'art. 40 d.P.R. n. 416, cit., fatta eccezione per la competenza del consiglio nazionale della pubblica istruzione (e in particolare dei consigli di disciplina e di contenzioso).

(324) Per una completa elencazione della normativa pertinente al settore dell'istruzione artistica v. *Istruzione artistica, dati statistici sulle accademie di belle arti e i conservatori di musica* (Autori vari), Roma, 1979, 135-142; e inoltre DANIELE, *Istituzioni*, cit., 11-14. Sull'istruzione artistica v. anche LEONI, *Arte (istruzione artistica)*, cit.

grafia nelle scuole dell'accademia di belle arti (art. 9 r.d.l. 7 gennaio 1926, n. 214) (327).

Le materie e i programmi sono riportati dalla circ. ministeriale 10 gennaio 1970, n. 141 (328). La durata quadriennale del corso di studi è stata portata a cinque anni con l'istituzione di corsi integrativi di durata annuale per coloro che intendano accedere all'università (l. n. 910 del 1969).

Si accede al liceo artistico col possesso della licenza di scuola media (art. 19 l. n. 899 del 1940) (329) o con un esame di ammissione cui possono partecipare gli aspiranti che abbiano conseguito da almeno tre anni la licenza elementare.

Nella scuola si sostengono esami di ammissione, idoneità, promozione e maturità.

L'esame di maturità si svolge in base alle norme generali vigenti (d.l. n. 9 del 1969 convertito in l. n. 119 del 1969).

L'istituto d'arte addestra al lavoro e alla produzione artistica, a seconda delle tradizioni delle industrie e delle materie prime della regione in cui ha sede. Vi si insegna produzione artistica applicata all'industria e vi si impartisce la cultura necessaria alla formazione dei "capi d'arte" (art. 5 r.d. n. 3123, cit.).

La scuola è sostanzialmente in parte ancora disciplinata anche dal r.d. 31 ottobre 1923, n. 2523 e dal r.d. 3 giugno 1924, n. 969.

Analogie vi sono fra gli istituti professionali e gli istituti d'arte; come i primi, ad esempio, gli istituti d'arte sono ordinati in sezioni corrispondenti a diversi settori di produzione, in questo caso, artistica (330).

Il corso di studi dell'istituto d'arte ha durata triennale.

La l. n. 692 del 1970 ha reso applicabile le norme sulla sperimentazione della l. n. 754 del

(327) Correlative alla specializzazione delle due sezioni erano le possibilità di accesso agli studi superiori: la facoltà di architettura per l'una, l'accademia di belle arti, per la seconda. La liberalizzazione degli accessi all'università consente ora agli studenti in possesso di maturità artistica l'accesso a tutte le facoltà universitarie con l'istituzione dell'anno di corso integrativo propedeutico (l. n. 910 del 1969).

(328) ZANOBINI L. e BRACCI, *Raccolta delle circolari sulla pubblica istruzione*, Milano, 1961, quarto aggiornamento, 704. Cfr. anche PADOLECCHIA GOODRICH, *Guida ai concorsi, la scuola secondaria superiore*, Roma, 1988, 56.

(329) Gli art. 64 e 65 r.d. n. 3123 del 1923, che prevedevano un esame integrativo nelle materie artistiche per l'accesso al liceo artistico, sono stati abrogati dal citato art. 19 implicitamente.

(330) MISTRETTA, *Guida ai concorsi*, cit., 80.

1969 anche agli istituti d'arte. Anche presso gli istituti d'arte possono essere istituiti perciò corsi sperimentali che ne estendano la durata fino a cinque anni.

Si accede all'istituto d'arte con la licenza di scuola media, che dà accesso a tutte le scuole di istruzione secondaria di secondo grado (331).

Vi si accede inoltre con esame di ammissione cui possono partecipare coloro che sono in possesso da almeno tre anni della licenza elementare.

Al termine del corso triennale, col superamento dell'esame di licenza si consegue il diploma di maestro d'arte; dopo la frequenza dei corsi sperimentali si sostiene un esame di Stato che permette il conseguimento del diploma di maturità d'arte applicata.

La licenza dell'istituto d'arte fa accedere all'accademia di belle arti (art. 65 r.d. n. 3123, cit.).

Il conservatorio di musica è istituito che ha per finalità l'educazione musicale; sue caratteristiche fondamentali sono la durata dei corsi normalmente "a cavallo" di più gradi scolastici e la compatibilità della frequenza con le altre istituzioni scolastiche dell'istruzione secondaria.

Vi si accede con la licenza di scuola media (art. 16 l. n. 1859 del 1962) o con esame d'ammissione, che è disposta in base a graduatoria di merito (art. 5 r.d. n. 1945, cit.).

Per lungo tempo si è dibattuto sull'età minima d'accesso al conservatorio di musica. L'art. 5 r.d. n. 1945 del 1930, infatti, rinviava al possesso del titolo di studio che gli interessati devono possedere, titolo indicato come « promozione alla quinta elementare », che imponeva il riferimento alla vigente legislazione sull'istruzione elementare (332).

Attualmente l'art. 5 r.d. n. 1945, cit. e la parte della relativa tab. A che stabiliva tale età minima sono da considerarsi abrogati in seguito all'entrata in vigore della l. n. 1859, cit. istitutiva

(331) *Contra* DANIELE, *op. ult. cit.*, 112, che non considera tali istituti scuole secondarie di secondo grado. Per i quadri orari dell'istituto d'arte, v. PADOLECCHIA GOODRICH, *op. cit.*, 58 s.

(332) « Dall'interpretazione combinata delle due fonti si può desumere che l'accesso ai conservatori di musica, a suo tempo, era consentito all'età di dieci anni, purché accompagnato dall'ammissione alla quinta elementare; ma se si passa all'esame della tab. A annessa al citato Regio decreto n. 1945, ci si avvede che, mentre per alcune scuole (pianoforte, arpa, violino, viola, violoncello) l'età minima richiesta era di nove anni, per la generalità delle altre erano previsti gli undici anni compiuti »: *L'insegnamento musicale in Italia*, cit., 71.

della nuova scuola media, per la quale l'età minima richiesta deve essere individuata negli undici anni. Deve ritenersi invece tuttora vigente l'art. 204 ult. comma d.l. 5 maggio 1918, n. 1852, che consente, in presenza di singolarissime attitudini, di derogare alle disposizioni sull'età minima richiesta. È anche tuttora in vigore il limite di sedici anni per le donne e di diciotto per gli uomini previsto dalla citata tab. A, relativamente alla "scuola" di canto, « in quanto detto limite discende da necessità fisico-tecniche nel senso che lo studio del canto presuppone la compiuta trasformazione dell'apparato vocale » (333).

In ogni scuola gli alunni, oltre a quello della materia o dello strumento principale proprio della scuola stessa, sono tenuti allo studio di altre materie definite "complementari", ma « finalizzate al completamento della cultura musicale e che, pertanto, sono obbligatorie » (334).

Il corso di teoria, solfeggio e dettato musicale invece è obbligatorio e comune per tutte le scuole.

Gli alunni dei conservatori di musica possono frequentare, qualora lo desiderino, dei corsi effettivamente complementari che nei vari istituti vengono istituiti annualmente, ai sensi dell'art. 191 d.l. n. 1852, cit. (335).

(333) Cfr. DANIELE, *loc. cit.* L'elenco delle "scuole" e l'articolazione delle stesse in periodi, come previsto dall'art. 1 r.d. n. 1945, cit. e dall'annessa tab. B, dal r.d. 20 novembre 1941, n. 1425 (che ristrutturava la « scuola di musica e canto » di cui al r.d. 14 settembre 1933, n. 1370, in scuola di « composizione polifonica vocale »), dalla recente l. n. 106, cit. che istituisce la scuola di chitarra, è riportato in *L'insegnamento musicale in Italia*, cit., 65 s.

(334) I corsi relativi sono: teoria, solfeggio, e dettato musicale; armonia complementare; pianoforte complementare; storia della musica ed estetica musicale; arte scenica; letteratura poetica e drammatica; letteratura italiana; organo complementare e canto gregoriano; lettura della partitura; musica d'insieme per strumenti ad arco; musica d'insieme per strumenti a fiato.

I singoli allievi non sono tenuti a frequentare tutti i corsi sopra elencati: essi, in aggiunta alla materia della scuola cui sono iscritti, « frequentano quei corsi complementari che sono richiesti per ciascuna di esse »: v. *L'insegnamento musicale in Italia*, cit., 67.

(335) « Tali corsi, finalizzati al completamento degli studi musicali e definiti "straordinari" per distinguerli dai corsi complementari obbligatori, fino al 1982 erano relativamente poco richiesti; ma con l'entrata in vigore della legge 20 maggio 1982, n. 270, invece, hanno acquisito una generale rilevanza in quanto il legislatore ha riconosciuto a coloro che sono in possesso dell'attestato finale relativo, la possibilità di accedere agli esami di abilitazione e di concorso per l'insegnamento dell'educazione musicale nelle scuole secondarie (di primo e secondo grado), a condizione che i corsi straordinari frequentati abbiano avuto una durata di almeno sette anni »: v. *L'insegnamento musicale in Italia*, cit., *loc. cit.*

I corsi straordinari che, attualmente, vengono istituiti nei vari conservatori sono: analisi della musica; assistente musicale (radio, Tv, dischi e apparecchiature elettroniche); basso tuba; didattica della musica; direzione d'orchestra per avviamento al teatro lirico; informatica musicale; italiano, latino, storia ed educazione civica; lingua straniera; accordatori di strumenti a tastiera; liuteria; mandolino; musica elettronica; musica jazz; musica sacra, liturgica, liturgica prepolifonica; musica vocale da camera; storia dell'arte; strumenti antichi (liuto, flauti dolci, viola da gamba e strumenti a fiato rinascimentali).

Un discorso a parte merita il corso di clavicembalo che, nato inizialmente come « straordinario », con la circ. ministeriale 5 luglio 1969, n. 9545, è stato qualificato « corso di perfezionamento » per i diplomati in pianoforte o organo ed ha avuto una struttura particolare, articolata su tre anni.

Corsi particolari vengono svolti soltanto in alcuni conservatori di musica.

Sono definiti « corsi speciali permanenti » e traggono fondamento giuridico dall'art. 17 r.d.l. n. 214 del 1926, che riconosce al Ministero della pubblica istruzione la facoltà di « istituire corsi speciali, temporanei e permanenti, facoltativi ed obbligatori, per insegnamenti che pur non essendo compresi nei programmi ordinari, siano riconosciuti necessari ai fini dell'incremento dell'arte e delle industrie artistiche ».

Avvalendosi di tale facoltà, il Ministero della pubblica istruzione (di concerto col Ministero del tesoro) con i decreti 15 novembre 1983 e 3 febbraio 1984 ha istituito i corsi speciali permanenti di strumenti a percussione e di sassofono, ai quali, nella sostanza, è stata data la struttura di una scuola di conservatorio (336).

La normativa relativa ai conservatori si caratterizza per l'uso tecnicizzato di termini quali « classe » e « scuola ». In genere, in tutti gli altri

(336) Sulla struttura di tali corsi v. *L'insegnamento musicale in Italia*, cit., 69.

Al termine dei corsi predetti, agli alunni che hanno superato gli esami finali, viene rilasciato un "attestato" che non può equipararsi a tutti gli effetti ad un diploma, ma che tuttavia, dopo l'entrata in vigore della l. n. 270, cit. « a somiglianza di quanto avviene per gli attestati finali dei corsi straordinari di durata non inferiore a sette anni, ha acquistato notevole rilevanza per il fatto che esso è riconosciuto come titolo valido per l'accesso agli esami di abilitazione e di concorso per l'insegnamento dell'educazione musicale nelle scuole medie » (*ivi*, p. 70).

tipi di scuola la classe è costituita dall'insieme degli alunni che frequentano ciascuno degli anni che formano la durata degli studi prescritti per il singolo tipo di scuola ed il termine « scuola » designa l'unità organizzativa di base della scuola stessa. La classe nei conservatori è l'insieme degli alunni, anche di corsi diversi, riuniti sotto un unico insegnante (337).

La scuola invece è costituita dal complesso di alunni che seguono l'insegnamento principale che caratterizza e attribuisce la sua denominazione (338).

Nei conservatori di musica si svolgono:

esami di ammissione, finalizzati all'accertamento del possesso di attitudini musicali da parte di coloro i quali intendono iscriversi ai conservatori stessi. L'ammissione, in relazione alla preparazione accertata, può essere disposta anche per un anno di corso successivo a quello iniziale;

esami di conferma, che si sostengono a conclusione dei primi due anni di studi musicali;

esami di licenza di teoria, solfeggio o dettato musicale, a conclusione di tre anni di studio;

esami di compimento di periodo, a conclusione del periodo inferiore e del periodo medio (quando previsto);

esami di diploma, a conclusione degli studi del periodo superiore.

Tali esami, si riferiscono soltanto agli studi musicali.

Una tabella annessa al r.d. n. 1945, cit. stabilisce la durata delle singole scuole e dei periodi in cui il corso si divide in genere inferiore, medio e superiore.

Solo al termine dei corsi superiori viene rilasciato il diploma; attestati vengono rilasciati al termine dei corsi inferiori e medi (art. 8 r.d. n. 1945, cit.) (339).

L'Accademia di belle arti è istituto di istruzione post secondaria; ha la finalità di preparare all'esercizio dell'arte mediante la frequenza e il

lavoro nello studio di un artista. I corsi che vi si compiono (pittura, scultura, decorazione, scenografia) hanno la durata di quattro anni (art. 21 r.d. n. 3123, cit.).

Vi si accede con il possesso della maturità artistica (prima sezione), con la licenza dell'istituto d'arte o con esame di ammissione (art. 66 r.d. n. 3123, cit.) (340).

I diplomi di licenza ottenuti col superamento di un esame, cui non sono ammessi privatisti, hanno esclusivamente valore di qualifiche accademiche (art. 68 r.d. n. 3123, cit.).

L'Accademia nazionale d'arte drammatica ha lo scopo di formare attori e registi. Ha la durata di tre anni, con un quarto anno di perfezionamento. Vi si accede mediante esame di ammissione.

Al termine dei corsi si consegue, previo esame, una licenza (r.d.l. 1° luglio 1937, n. 1369) (341).

Con l. 22 febbraio 1940, n. 165 all'accademia di arte drammatica era stata annessa una scuola di danza della durata di otto anni (disciplinata dal r.d. 22 giugno 1943, n. 458).

Il d.lg. 7 maggio 1948, n. 1236 convertito con modifiche nella l. 4 gennaio 1951, n. 28, trasformava la scuola di danza nell'Accademia nazionale di danza.

L'Accademia nazionale di danza è costituita da un corso di otto anni, comprensivo di scuola media e da un corso di perfezionamento di tre anni per la formazione di solisti, insegnanti e coreografi.

L'Accademia nazionale di danza di Roma ha lo scopo di studiare e valorizzare non soltanto le finalità teatrali, ma anche promuovere la diffusione della cultura coreutica; formare docenti abilitati all'insegnamento della danza e rilasciare

(340) Si prescinde dal titolo e dall'osservanza del periodo di intervallo per i giovani nel ventiduesimo anno d'età (art. 66 r.d. n. 3123, cit.).

(341) V. anche lo statuto approvato con r.d. 25 aprile 1938, n. 742. Gli aspiranti allievi attori e registi dovranno sostenere i seguenti esami di ammissione: recitazione in palcoscenico di una scena in prosa dialogata tratta da un dramma o da una commedia di riconosciuto valore artistico, scelta dal candidato; lettura estemporanea di una scena in prosa dialogata proposta, seduta stante, dalla commissione d'esame; recitazione di una poesia di riconosciuto valore artistico a scelta del candidato; prove di improvvisazione; colloquio attitudinale e culturale; prova scritta di cultura storico-letteraria.

La frequenza alle lezioni ed alle esercitazioni è assolutamente obbligatoria per tutti gli allievi. Cfr. *Guida all'istruzione superiore* (Ministero della pubblica istruzione), Roma, 150.

(337) DANIELE, *op. ult. cit.*, 113.

(338) DANIELE, *loc. ult. cit.*

(339) L'art. 1 l. n. 262, cit. prevede l'istituzione di sezioni di conservatorio speciale per ciechi. Corsi di perfezionamento musicale sono stati previsti dal r.d. 22 giugno 1939, n. 1076 presso l'accademia di Santa Cecilia. Vi si accede col diploma di conservatorio.

I programmi integrati delle scuole medie derivate dalla trasformazione dei corsi inferiori dei conservatori sono stabiliti con d.m. 18 giugno 1963.

diplomi di compositore coreografo e solista della danza.

L'Accademia è l'unico istituto statale di danza in Italia che, per i criteri didattici adottati, offre la possibilità di studi dell'arte coreutica paralleli a quelli umanistici; ed è l'unico in Italia che possa rilasciare il diploma di insegnante di danza, coreografo-compositore e danzatore solista. Accanto all'insegnamento della tecnica accademica — che rappresenta il risultato di secoli di esperienze nello studio della traslazione del corpo umano e della sua statica — è posto lo studio della tecnica moderna che tende soprattutto allo studio dell'armonia del corpo umano e della sua euritmia.

19. *Gli istituti di educazione e gli istituti pubblici di educazione femminile.* — I convitti nazionali sono disciplinati dagli art. 118 ss. r.d. n. 1054 del 1923 e dal regolamento emanato con r.d. 1° settembre 1925, n. 2009.

L'art. 127 r.d. n. 2009, cit. individua alcune finalità educative dell'istituto: « I convittori sono educati al senso della responsabilità e della dignità personale, al culto della famiglia e della patria, all'estimazione del sapere, all'abito della sincerità, della franchezza e della buona creanza ».

La pur generica enunciazione delle finalità educative alla base di una istituzione che si caratterizza per assicurare una frequenza residenziale ed in particolare alloggio e vitto, oltre che opportunità d'istruzione e iniziative di sostegno individuale agli alunni frequentanti, potrebbe, ad una interpretazione letterale, suscitare il sospetto di una non perfetta rispondenza della normativa in esame al sistema scolastico delineato dalla Costituzione.

In realtà tali istituzioni si ricollegano come origine storica ai collegi tenuti nei secoli XVII e XVIII dagli ordini religiosi ed ai collegi fondati dagli Stati preunitari (342).

Poiché i collegi non hanno natura assistenziale (arg. ex art. 1 r.d. n. 2392 del 1929) la *ratio* dell'istituzione sembra riposare su una disciplina che li ordina piuttosto come strumenti a disposizione delle famiglie che non potessero o non volessero curare direttamente l'educazione extrascolastica dei figli (343).

È da ritenere che le funzioni educative d'or-

(342) MISTRETTA, *Guida ai concorsi*, cit., 86. Sui precedenti storici v. *L'istruzione classica*, cit., 70-74.

(343) MISTRETTA, *loc. ult. cit.* Il pareggio della gestione economica si basa fundamentalmente sugli introiti delle rette.

dine morale, sociale e religioso vadano reinterpretate alla luce del sistema di principi costituzionali vigenti, per cui lo Stato ha rinunciato ad imporre una educazione di parte ed una cultura di regime. Le scuole dei convitti, d'altronde, sono scuole di Stato ed in esse si dispiega certamente il principio della libertà d'insegnamento; per quanto riguarda l'istruzione religiosa e l'osservanza delle pratiche relative già l'art. 129 r.d. n. 2009, cit. prevedeva la possibilità per le famiglie di chiedere la dispensa.

Alla luce di quanto esposto i convitti nazionali (e gli istituti pubblici di educazione femminile) si apparentano, nelle finalità, ai convitti annessi agli istituti tecnici e agli istituti professionali.

L'art. 20 l. n. 889, cit. per gli istituti tecnici, ed alcuni singoli istituti, per gli istituti professionali (su cui v. art. 118 d.P.R. n. 417 del 1974) prevede convitti senza specifiche finalità educative che provvedono alle necessità di soggiorno continuato degli alunni frequentanti.

I convitti e gli istituti pubblici di educazione femminile (cosiddetti "educandati" disciplinati dal r.d. n. 2392, cit. e dal r.d. 1° ottobre 1931, n. 1312) sono enti-organismi, organi dello Stato con personalità giuridica (fattispecie di cui esistono numerosi esempi nel settore dell'istruzione: istituti tecnici e professionali, università, istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativo) (344).

L'art. 119 r.d. n. 1054 del 1923 sottoponeva tali organi alla « tutela della giunta per l'istruzione media e all'alta vigilanza del Ministero dell'istruzione ».

Dopo la soppressione della giunta per l'istruzione media (r.d.l. n. 1845 del 1935) la vigilanza è stata deferita oltre che al Ministero ai provveditori agli studi con l'articolo unico della l. 11 luglio 1967, n. 647 (345).

(344) *L'istruzione classica*, cit., 86. L'art. 124 r.d. n. 1054, cit. sembra escludere la legittimazione ad instaurare controversie con l'autorità vigilante, indice tipico della sussistenza di un rapporto interorganico anziché intersoggettivo. Sul tema cfr. D'ADDONA MASIA, *Personalità giuridica ed autonomia amministrativa delle istituzioni scolastiche*, Bari, 1980.

(345) Dai citati dati normativi emerge « un articolato sistema normativo e organizzativo nel quale è prevista la vigilanza del Ministero della pubblica istruzione per quanto concerne il controllo degli organi (art. 125 r.d. 6 maggio 1923, n. 1054) e del Provveditore agli studi per quanto concerne il controllo sugli atti (l. 11 luglio 1967, n. 647) »: cfr. *L'istruzione classica*, cit., 85 s. L'art. 3 bis d.l. n. 367 del 1970, mod. dalla l. n. 578, cit., ha decentrato al provveditore anche la competenza sul personale direttivo, di economato ed ausiliario di convitti ed educandati.

Per effetto del d.lg. 16 aprile 1948, n. 576 le scuole elementari istituite nei convitti sono passate alle dirette dipendenze del provveditorato agli studi.

La l. 9 marzo 1967, n. 150 ha disposto che nei convitti nazionali è obbligatoria l'istituzione della scuola media ed è facoltativa l'istituzione di scuole secondarie di secondo grado (346).

Le scuole sono statali e possono esservi iscritti anche alunni "esterni" (347). Caratteristica particolare è la possibilità di istituire insegnamenti interni in aggiunta a quelli curricolari (art. 146 r.d. n. 1054, cit.).

Gli istituti d'educazione, che attualmente in generale non si presentano particolarmente funzionali ed efficienti, andrebbero radicalmente riformati dato il ruolo che potrebbero ricoprire in analogia ad istituzioni quali i *colleges* anglosassoni, tenuto conto delle opportunità di riequilibrio sociale e di interventi didattico-pedagogici individualizzati oltre all'evidente pratica di vita sociale organizzata che permettono.

Luigi Calcerano

Giuseppe Martinez y Cabrera

LETTERATURA. — ABELLI PIRACCINI, *Il punto sul tempo pieno; le soluzioni organizzative*, Roma, 1981; AGAZZI L., *Sintesi della legislazione della scuola*, Brescia, 1964; ID., *La legislazione della scuola elementare*, Brescia, 1965; ID., *Gli organi collegiali della scuola elementare e materna. Costituzione - composizione - attribuzioni*, Brescia, 1975; ALBERTI, BINI, DEL CORNO, GIANNANTONI, *L'autoritarismo nella scuola*, Roma, 1969; ALFIERI, *Il punto sul tempo pieno: l'uso delle strutture*, Roma, 1981; AMBROSOLI, *La Federazione Nazionale Insegnanti Scuole Medie, dalle origini al 1925*, Firenze, 1967; ID., *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, 1982; ANDREUCCI, *Il principio personalistico nel diritto scolastico*, Milano, 1969; ARGENTINI, *Scuola non statale e Costituzione*, Milano, 1969; ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975; BARBAGLI M., *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico italiano*, Bologna, 1974; BELLOMO, *Bambini a tempo pieno*, Bologna, 1978; BENADUSI e GANDIGLIO, *La scuola in Italia: valutazioni e statistiche*, Firenze, 1978; BERTINI, *Per la riforma delle scuole medie. Scritti vari*, Torino, 1889; BERTONI JOVINE D., *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Bari, 1965; ID., *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Roma, 1967; BETTINI F., *I programmi di insegnamento delle scuole elementari dal 1860 al 1945*, Brescia, 1950; BONGHI, *Studi e discorsi intorno alla pubblica istruzione*, Firenze, 1937; BOTTAI G., *La carta della scuola*, Milano, 1939; BOYD, *Storia dell'educazione occi-*

*dentale*, trad. it., Roma, 1968; BROCCOLI, *Educazione e politica nel Mezzogiorno d'Italia (1767-1860)*, Firenze, 1968; ID., *Marxismo ed educazione*, Firenze, 1978; BUORO, *La nuova scuola a tempo pieno*, Roma, 1978; CANSACCHI, *Istituzioni di diritto pubblico e di legislazione scolastica*, Torino, 1962; CARBONARO, *Elementi di legislazione scolastica per l'istruzione elementare*, Firenze, 1959; CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, Bari, 1973; CASADIO, *Gli ideali pedagogici della Resistenza*, Bologna, 1967; CASTELLI, *I seminari, le scuole private e le paterne. Studio di legislazione scolastica*, Roma, 1897; CATALANO, *I movimenti studenteschi e la scuola in Italia (1938-1968)*, Milano, 1969; *Chi insegna a chi* (Autori vari), Torino, 1972; CIVES G., RIVERSO M., VENTRE V., *Scuola e potere*, Urbino, 1971; CODIGNOLA T., *Nascita e morte di un piano. Tre anni di battaglia per la scuola pubblica*, Firenze, 1962; ID., *Il distretto scolastico*, Firenze, 1970; COIRO e MAUTINO, *La Pubblica Istruzione in Italia*, Milano, 1974; ID., *La Pubblica Istruzione in Italia*, Milano, 1976; COLLALTO D'ARCONTE, MATTEI, PENTA, PRISINZANO, *Ordinamento della pubblica istruzione*, Roma, 1947; CORRADINI L., *La difficile convivenza. Dalla scuola di Stato alla scuola delle comunità*, Brescia, 1975; COGLIOLO MAJORANA, *Codice scolastico del Regno d'Italia*, Firenze, 1892; CREMONESI A., *Il funzionamento degli organi collegiali scolastici. Note tecniche e suggerimenti*, Milano, 1975; CUOCO, *Il pensiero educativo e politico*, Napoli, 1948; D'ABBIERO, *Il nuovo statuto del personale della scuola*, Roma, 1976; DANIELE, *L'amministrazione della pubblica istruzione*, Roma, 1948-1956; ID., *Legislazione scolastica italiana*, 2 voll., Milano, 1963; ID., *Istituzioni di diritto scolastico*, Milano, 1976; D'ARCONTE, *Storia del Ministero della pubblica istruzione*, Milano, 1951; DE BARTOLOMEIS, *Scuola a tempo pieno*, Milano, 1972; ID., *Fare scuola fuori della scuola. Orientamenti pratici per un nuovo tempo pieno*, Firenze, 1980; ID., *Il bambino da tre a sei anni e la nuova scuola infantile*, Firenze, 1982; DE CARLI, *Costituzione e potere disciplinare sugli studenti*, Milano, 1973; DELLA VALLE, *Il potere disciplinare nei confronti degli alunni*, Milano, 1966; ID., *La libertà scolastica nell'ordinamento giuridico italiano*, Napoli, 1959; ID., *Il potere disciplinare nei confronti degli alunni*, Milano, 1966; DE SIMONE, *Sistema del diritto scolastico italiano. I. I principi costituzionali*, Milano, 1973; ID., *Disciplina giuridica dell'insegnamento della religione in Italia*, Milano, 1973; DE SIMONE e SALAZAR, *La nuova scuola italiana*, 2 voll., Milano, 1974-1975; DE VIVO, *L'istituto dell'obbligo scolastico*, Padova, 1963; ID., *Pedagogia fra tradizione e innovazione*, Milano, 1979; DEWEY, *Democrazia ed educazione*, trad. it., Firenze, 1949; ID., *Scuola e società*, trad. it., Catania, 1915; DI PARDO e GRAVINA, *L'ordinamento giuridico della istruzione elementare con elementi di diritto pubblico*, Milano, 1962; DI PRINZIO, *Scuola libera e finanza pubblica nel diritto italiano*, Roma, 1965; DONADONI, *Di una riforma radicale dell'ordinamento della scuola media*, Palermo, 1907; DRAGHICCHIO, *I sistemi scolastici in Europa*, Firenze, 1980; EMMA - ROSTAN, *Scuola e mercato del lavoro*, Bari, 1973; FADIGA ZANATTA, *Il sistema scolastico italiano*, Bologna, 1976; FAZIO G., *La legislazione sulla scuola*, Milano, 1964; FERRARI G., *Costituzione e funzioni del Consiglio superiore della P.I.*, Milano, 1950; ID., *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della riforma Gentile*, Padova, 1979; FERRARI A., FOLGHERAITER E., FURLANI G., *La nuova gestione amministrativo-contabile della scuola*, Milano, 1978; FERRARI G.F. e ROCCELLA A., *Distretti scolastici e nuova amministrazione della scuola*, Milano, 1975; FINELLI, *La scuola pubblica dell'infanzia*, Roma, 1974; FLORIANI, *Cento anni di scuola italiana all'estero*, Roma, 1974; FLORIO, *Ordinamento e funzionamento della scuola magistrale*,

(346) Ove esiste una scuola secondaria di secondo grado nell'istituto questa è solo di indirizzo classico o scientifico: v. *L'istruzione classica*, cit., 68.

(347) Sulla natura pubblica o privata delle scuole interne esistevano contrasti in giurisprudenza (Cass., sez. un., 4 aprile 1969, n. 1107, in *Riv. giur. scuola*, 1970, 19; Cons. St., ad. plen., 13 maggio 1961, n. 11, *ivi*, 1969, 745).

- Milano, 1965; ID., *Ordinamento giuridico della scuola italiana*, Padova, 1967; FORNACA, *Benedetto Croce e la politica scolastica in Italia 1920-1921*, Roma, 1967; ID., *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, 1972; FRABBONI, *La scuola dell'infanzia*, Firenze, 1974; ID., *La scuola elementare*, Firenze, 1977; FRANCHI G. e SAMEK LUDOVICI P., *Guida al distretto scolastico*, Roma, 1978; FRANCHINI, *Parificazione e pareggiamento nell'ordinamento della scuola italiana*, Roma, 1950; GABELLI, *Educazione e vita sociale*, Torino, 1961; ID., *Scritti pedagogici*, Urbino, 1965; GIAMPIETRO, *Diritto scolastico italiano*, Roma, 1962; GIANNARELLI R. jr. *Stato giuridico dei professori di ruolo*, Firenze, 1960; ID., *Nuovo compendio di leggi e regolamenti sull'istruzione secondaria coordinati e commentati*, Firenze, 1977; GIARDINELLO, *Il punto sul tempo pieno: le scelte metodologiche*, Roma, 1981; GIUNTA LA SPADA, *Aggiornamento e sperimentazione*, Roma, 1980; GIRALDI, *Educare per quale società?*, Assisi, 1975; GOZZER, *La scuola per tutti*, Roma, 1956; ID., *Scuola e programmazione economica*, Roma, 1962; ID., *I cattolici e la scuola*, Firenze, 1964; IACOBELLIS M. e MAURO F., *I distretti scolastici. Profili teorici e pratici*, Napoli, 1978; *I decreti delegati*, Roma, 1975; *Il concetto di cultura. I fondamenti teorici della scienza antropologica* a cura di P. ROSSI, Torino, 1970; *Il distretto scolastico* a cura di A. VISALBERGHI, Firenze, 1976; *Il pensiero pedagogico del Risorgimento* a cura di L. BORGHI, Firenze, 1968; INCATASCIATO, *Dalla scuola al quartiere, gruppi di base e intervento nella scuola*, Roma, 1975; INCATASCIATO, TANCREDI, TORELLI, *Manuale del tempo pieno*, Firenze, 1977; INZERILLO G., *Storia della politica scolastica in Italia*, Roma, 1974; IODICE-ROMAN, *Ministero e crisi degli organi collegiali*, Roma, 1980; IPERTI, *Partecipazione democratica e scuola. Organi collegiali e problemi giuridici*, Roma, 1977; ISABELLA, *L'edilizia scolastica in Italia*, Firenze, 1965; ISNENGI, *L'educazione dell'Italiano: il fascismo e l'organizzazione della cultura*, Bologna, 1979; JORIO G., *Legislazione universitaria*, Napoli, 1979; JUSTMAN e VOLPICELLI, *Scuola e società nell'Italia del dopoguerra*, Roma, 1958; LABRIOLA, *Scritti di pedagogia e di politica scolastica*, Roma, 1961; LAENG, *Lessico pedagogico*, Brescia, 1978; LAMBRUSCHINI, *Della istruzione*, Firenze, 1923; LA MENDOLA F. e PRISINZANO E., *Legislazione sull'istruzione secondaria*, Firenze, 1968; LAMI, *La scuola del plagio*, Roma, 1977; LARICCIA, *Diritti civili e fattore religioso*, Bologna, 1978; *La riforma Gentile e la nuova anima della scuola* a cura di LUPI, Milano, 1924; *La scuola a tempo pieno* (Autori vari), Firenze, 1977; *La scuola media unificata* (Autori vari), Roma, 1967; *La nuova scuola media* (Autori vari), Roma, 1967; *Lettera a una professoressa* (Autori vari), Firenze, 1967; LIGUORI P., *Il Ministero della pubblica istruzione*, Bresso, 1979; LIMITI, *La scuola nelle Costituzioni europee*, Roma, 1960; ID., *Cavour e la scuola*, Roma, 1965; LOMBARDI Gabrio, *La libertà della scuola*, Roma, 1964; LOMBARDO RADICE G., *Dalla scuola elementare alla scuola secondaria classica*, Catania, 1904; ID., *Studi sulla scuola secondaria*, Catania, 1905; ID., *Lezioni di didattica e ricordi di esperienza magistrale*, Firenze, 1946; *Manuale per il governo delle scuole* (Autori vari), Torino, 1975; MARENCO e VIGLI, *Religione e scuola*, Firenze, 1984; MARGIOTTA BROGLIO, *Stato e confessioni religiose*, Firenze, 1978; MARONGIU, *Stato e scuola. Esperienze e problemi della scuola occidentale*, Milano, 1974; ID., *Lo Stato moderno e la libertà della scuola*, Firenze, 1959; MARTINEZ G., *Amministrare la scuola*, Firenze, 1977; ID., *Il governo della scuola*, Firenze, 1980; MASTROPASQUA, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1980; MATTEUCCI, *Raccolta di scritti vari intorno all'istruzione pubblica*, Prato, 1987; MAUCERI e QUERCIOLE, *Le funzioni del distretto*, Firenze, 1978; MAZZETTI, *Educazione e diritto. La nuova scuola come organo costituzionale*, Roma, 1950; ID., *La giustizia educativa. La scuola di tutti*, Roma, 1950; ID., *Scuola magistrale e società degli adulti*, Roma, 1969; MAZZOCCHI e RUBINACCI, *L'istruzione popolare in Italia dal secolo XVIII ai nostri giorni*, Milano, 1975; *Modelli argomentazioni e aree curricolari nel tempo pieno* a cura di GUASTI, Bologna, 1982; MONDOLFO, *Libertà della scuola. Esame di Stato e problemi di scuola e di cultura*, Bologna, 1922; ID., *Educazione e libertà*, Urbino, 1957; MOLINARI, *Il personale della scuola. Concorsi, carriera, diritti, organi e partecipazione*, Milano, 1979; MONTI, *La libertà della scuola*, Milano, 1928; ID., *La libertà scolastica*, Milano, 1949; MORESCO, *Il punto sul tempo pieno: il ruolo dei laboratori*, Roma, 1981; MOSCA, *Il punto sul tempo pieno: l'aggiornamento degli insegnanti*, Roma, 1981; MURA, *La scuola della Repubblica*, Roma, 1979; NARDI, *Il testo unico sull'istruzione elementare 22 gennaio 1925*, Torino, 1928; NATALE, COLUCCI, NATOLI, *La scuola in Italia. Dalla legge Casati del 1859 ai decreti delegati*, Milano, 1975; *Nuovi programmi della scuola media* a cura di LAPORTA MARGOTTA, Padova, 1979; OSPITALI, *Il diritto all'istruzione e allo studio nello Stato italiano*, Padova, 1978; PAOLINELLI, *Manuale amministrativo contabile del segretario scolastico*, Roma, 1982; PAUCIULLO DELLA VALLE, *Gli accertamenti di diritto scolastico*, Milano, 1973; PEYROT, *Il problema dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche elementari in relazione ai maestri e agli alunni evangelici*, Firenze, 1956; PIAGET, *Il diritto all'educazione nel mondo attuale*, Milano, 1951; PIZZI, *Individuo e Stato nell'organizzazione dell'istruzione*, Milano, 1974; RANIERI, *Manuale di legislazione per la scuola elementare*, Roma, 1947; *Rapporto sulle strategie dell'educazione* a cura di FAURE, trad. it., Roma, 1975; *Ratio studiorum, l'ordinamento scolastico dei collegi dei gesuiti* a cura di M. SALOMONE, Milano, 1979; REBOUL, *L'indottrinamento*, trad. it., Roma, 1977; RENDA E., *La scuola media. Strutture normative*, Roma, 1969; RENDA V., *Carta della scuola*, Torino, 1940; RENDA e MOLINARI, *La scuola materna statale*, Roma, 1970; RETTANI, *Elementi di diritto scolastico*, Roma, 1981; RIZZI R., *La scuola dopo i decreti delegati*, Roma, 1975; ROBAUD E., *Disegno storico della scuola italiana. Riferimenti cronologici, legislativi e bibliografici*, Firenze, 1961; ROCCO A., *Elementi di diritto pubblico e di legislazione scolastica*, Roma, 1921; RONUZZI, *Storia del Ministero della pubblica istruzione*, Milano, 1902; ROSSI G., *La scuola di Stato*, Roma, 1974; RUSSEL, *L'educazione e l'ordinamento sociale*, Firenze, 1962; SACCO, *L'organizzazione amministrativa della pubblica istruzione*, Milano, 1976; SAJEVA, *Gli organi collegiali nella scuola secondaria superiore*, Firenze, 1977; SALVEMINI, *Problemi educativi e sociali dell'Italia di oggi*, Catania, 1912; ID., *Scritti sulla scuola*, Milano, 1965; SALVEMINI e GALLETTI, *La riforma della scuola media*, Palermo, 1908; SANGIORGIO e SEVERI, *Manuale di legislazione sull'istruzione media*, Torino, 1926; SANSUINI, *Classi aperte e inter-classe. Organizzazione e metodi di una scuola che si rinnova*, Firenze, 1976; SANTONI RUGIU, *Il professore nella scuola italiana*, Firenze, 1959; ID., *Ideologia e programmi nelle scuole elementari e magistrali dal 1859 al 1955*, Firenze, 1980; SAREDO, *Codice della Pubblica Istruzione*, Torino, 1899; SCIORILLI BORRELLI, *Burocrazia, amministrazione scolastica e riforma dello Stato*, Roma, 1978; *Scuola e religione una ricerca internazionale situazione problemi prospettive* (a cura dell'Istituto di catechica dell'Università salesiana), Torino, 1971; *Scuola media e nuovi programmi* (Autori vari), Firenze, 1979; *Scuola media insegnare con i nuovi programmi* (Autori vari), Verona, 1979; *Scuola secondo costituzione* (Autori vari), Manduria, 1959; SENESI, *Prontuario della legislazione scolastica elementare*, Torino, 1929; SENSINI, *I professori*, Firenze, 1968; SPAVENTA, *La libertà d'insegnamento* (con introduzione, appendice e note di G. GENTILE), Firenze, 1922; SPIRITO, *La riforma della scuola*, Firenze, 1956; *Società civile, scuola laica e insegnamento* (Atti del

Convegno organizzato dalla rivista *Religione e scuola*, Roma, 1982; Brescia, 1983; *Sui decreti delegati* a cura di G. CAVALLINI, Milano, 1975; TALAMANCA A., *Libertà della scuola e libertà nella scuola*, Padova, 1975; TANCREDI TORELLI, *La scuola a tempo pieno*, Firenze, 1976; TOMASI, *Idealismo e fascismo nella scuola italiana*, Firenze, 1969; ID., *La scuola italiana dalla dittatura alla Repubblica*, Roma, 1976; ID., *Scuola e pedagogia in Italia 1948-1960*, Roma, 1977; ID., *La scuola italiana in un secolo di storiografia*, in *Scuola e città*, 1981, 369; TONELLI, *Istruzione tecnica e professionale di Stato*, Milano, 1964; VALITUTTI, *Scuola pubblica e privata*, Bari, 1965; ID., *Scuola e libertà*, Firenze, 1974; ID., *Il diritto allo studio*, Roma, 1977; VERTECCHI, *La qualità dell'istruzione*, Torino, 1978; VOLPICELLI, *La scuola tra Stato e Chiesa*, Roma, 1961; ZACCAGNINI, *Compendio di diritto scolastico*, Piacenza, 1975; ZAGO, *La disciplina giuridica dell'abilitazione all'insegnamento medio*, Milano, 1962; ID., *L'edilizia scolastica*, Milano, 1964; ID., *Provvedimenti legislativi per lo sviluppo della scuola*, Milano, 1963; ZAMBALDI, *Storia della scuola elementare in Italia*, Roma, 1975; ZANOBINI L., *Codice delle leggi sulla pubblica istruzione*, 3 voll., Milano, 1976; ZANOBINI e BRACCI, *Raccolta delle circolari sulla pubblica istruzione*, Milano, 1961; ZANOBINI e VETRINI, *Dizionario della pubblica istruzione*, Milano, 1970.

## II. - Scuole confessionali.

SOMMARIO: 1. Le scuole confessionali, in senso lato e in senso stretto. — 2. Il criterio discreto. — 3. Le attività d'istruzione confessionalmente orientate. — 4. La "ecclesiasticità" (solo) eventuale delle scuole confessionali. — 5. Scuole confessionali e scuole di "tendenza". — 6. Il "privilegio della tendenza" e l'organizzazione imprenditoriale delle scuole. — 7. L'autonomia delle scuole confessionali. — 8. Qualificazioni flessibili e scuole confessionali. — 9. Le scuole confessionali nel quadro di un sistema integrato dei processi formativi.

1. *Le scuole confessionali, in senso lato e in senso stretto.* — Una definizione più o meno lata della confessionalità delle scuole o una sua articolazione in un senso o in un altro non corrispondono solo o principalmente ad intenti classificatori, tutto sommato convenzionali. Alcuni dati normativi dettano i termini di una distinzione fra gli organismi scolastici afferenti alla realtà confessionale e pongono i presupposti per le conseguenze che sul piano effettuale ne discendono.

Una sommaria lettura del sistema delle fonti in vigore sui rapporti fra la Repubblica e le Chiese rende subito evidente l'attribuzione di un differenziato rilievo alle « scuole delle confessioni », così definibili in senso stretto, e alle « scuole confessionali », da intendere in senso lato; le prime destinate a garantire e perpetuare l'« identità » dell'istituzione religiosa, le seconde volte a diffonderne la « tendenza » attraverso il confronto e il dialogo con altre culture; le une compenstrate con la « funzione » autoritativa della credenza, le altre modulate secondo le

connotazioni tipiche di un « servizio » offerto alla comunità civile (1).

L'Accordo fra la Santa Sede e l'Italia del 18 febbraio 1984, modificativo del Concordato lateranense del 1929, all'art. 10.1 detta una specifica previsione per gli « istituti universitari, i seminari, le accademie, i collegi e gli altri istituti per ecclesiastici e religiosi o per la formazione nelle discipline ecclesiastiche », sancendone l'origine propriamente canonistica e la dipendenza esclusiva dall'autorità ecclesiastica. Questi organismi vengono in essere per sostenere la confessione in quanto tale (*religionis causa*), ed uno Stato, attento come il nostro alla distinzione degli ordini (art. 7 comma 1 cost.), non può non rilevarne la piena indipendenza e non riconoscere l'assoggettamento ad un riflesso autoritativo diverso dal proprio (« continueranno a dipendere unicamente dall'autorità ecclesiastica »).

Invece, tutti gli altri istituti di educazione e organismi scolastici, ispirati alle credenze della Chiesa cattolica, sono oggetto di previsione da parte del n. 1 dell'art. 9 acc. Tale disposto richiama significativamente un principio di diritto comune italiano, quello della libertà della scuola e dell'insegnamento, come fonte direttiva di queste esperienze, pur sorrette da una motivazione religiosa (*scopus religiosus*), e assoggetta coerentemente le stesse alla disciplina dettata dalle norme costituzionali (« nei termini previsti dalla propria Costituzione »: art. 8 comma 1, 9, 19, 20, 33 e 34 cost.).

2. *Il criterio discreto.* — Dal sistema positivo osservabile in Italia emerge, quindi, un intento chiaramente volto a non appiattare il dato teleologico o funzionale sul dato strutturale o contenutistico — e cioè a non offrire una rilevanza giuridica pervasiva alle qualifiche confessionali assunte nella loro mera dimensione formale o secondo una partizione astratta di materie e competenze — preferendo privilegiare la concreta considerazione della reale ed effettiva incidenza dei fenomeni nel contesto degli interessi comunitari. Si tratta di una scelta di politica del diritto in materia ecclesiastica profondamente diversa rispetto a quella operata, ad esempio, in

(1) La classificazione di cui al testo è già stata proposta in BERLINGÒ, *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983, 1-8; ID., *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987, 58-60; in senso adesivo v. pure i richiami di MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984, 277, in nota.

Germania, dove gli istituti confessionali — pur venendo contemplati, insieme con le iniziative politiche, sindacali, scientifiche e artistiche, dalle leggi che, sul piano dei rapporti di lavoro, concorrono nel determinare uno statuto specifico per tutte le “ organizzazioni di tendenza ” — godono di un trattamento particolare, delineato da disposizioni normative autonome e concretizzato da una conseguente prassi giurisprudenziale ed amministrativa, in vista della loro astratta “ ecclesiasticità ” (2).

Il principio cui, invece, si ispira l'ordinamento italiano — sulla base di una tradizione risalente, che il nuovo Accordo con la Chiesa cattolica ha contribuito a porre ulteriormente in risalto — consiste nel concedere un distinto e, per alcuni versi, determinante rilievo all'assetto operativo delle realtà confessionali (3).

In base a questo principio, l'art. 7.3 acc. statuisce che le « attività diverse da quelle di religione o di culto, svolte dagli enti ecclesiastici, sono soggette [...] alle leggi dello Stato concernenti tali attività », sia pure « nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti ». « Agli effetti delle leggi civili », per la determinazione della predetta norma pattizia, si considerano, in vero, « a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto, quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro » (art. 16 l. 20 maggio 1985, n. 222).

Risulta così evidente che, all'interno di un campo di attività caratterizzato da un contenuto unico, latamente formativo, la scriminante è data dall'elemento teleologico, connesso alla diversa destinazione dell'attività: strettamente centrata sulla crescita e lo sviluppo dell'identità

(2) Cfr., per tutto quanto riferito dalla letteratura italiana, SANTONI F., *Rapporti di lavoro nelle organizzazioni di tendenza*, in *Rapporti di lavoro e fattore religioso* (Atti del Convegno di Napoli, 8-10 ottobre 1987), Napoli, 1988, 75 e, per la dottrina tedesca, VON CAMPENHAUSEN, *Las Iglesias y el derecho laboral en la Republica Federal de Alemania*, in *Estudios eclesiásticos*, 1988, 313-325; LISTL, *Die Arbeitsverhältnisse der kirchlichen Dienstnehmer in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland*, in *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften*, 1986, 131-158.

(3) Da ultimo, sottolinea l'incisività di tale criterio nel sistema del diritto ecclesiastico italiano MAURO T., *Riflessioni sui principi del regime tributario degli enti ecclesiastici*, in *Raccolta di scritti in onore di L. De Luca*, in *Dir. eccl.*, 1987, I, 821 ss. e 833 ss.

confessionale in quanto tale, ovvero aperta ad una prospettiva di diffusione sul piano più generale dell'istruzione, dell'educazione e della cultura praticate dall'intera comunità. Nel primo caso, la disciplina dell'attività è connotata dalla caratterizzazione tipica « di religione o di culto » (pur sempre di matrice costituzionale: art. 20 cost.), ed è affidata alla regolamentazione esclusiva della confessione; nel secondo caso, viceversa, è ricondotta ai comuni poteri autoritativi dello Stato, e concerne iniziative che possono solo latamente definirsi « confessionali ». Nella ricostruzione del sistema vigente in Italia non è inoltre senza significato che il fine tipico “ di religione o di culto ” venga legislativamente riconosciuto, una volta per tutte, oltre che in capo agli enti parte della costituzione gerarchica della Chiesa, proprio nelle ipotesi degli “ istituti religiosi e i seminari ”, contemplate nel già richiamato n. 1 dell'art. 10 acc. (4).

3. *Le attività d'istruzione confessionalmente orientate.* — I principi ispiratori del sistema positivo adottato in Italia si rivelano congrui, del resto, rispetto alla rappresentazione normativa che le realtà confessionali cattoliche operanti nel campo della formazione hanno di sé stesse (5).

(4) Cfr. BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione*, cit., 59. Agli istituti confessionali in senso stretto sembra possa attagliarsi l'osservazione perspicuamente svolta da LO CASTRO, *Rapporti di lavoro nelle organizzazioni di tendenza*, in *Rapporti di lavoro e fattore religioso*, cit., 71, secondo cui gli « insiemi » confessionali, « in considerazione della loro originarietà ontologica e conseguentemente giuridica », « potrebbero rivendicare un riconoscimento della loro natura e della loro complessa struttura e una regolazione dei rapporti intra-confessionali o intra-associativi che non li riduca alle consuete categorie secondo le quali sono conosciuti e trattati nell'ordinamento dello Stato, ma ne accolga e ne rispetti originarietà, complessità e peculiarità ». Siffatto riconoscimento pare specificato normativamente nell'art. 2.1 del nuovo Accordo con la Santa Sede, cui VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico*, Milano, 1986, 245 s., accosta pure l'art. 2 dell'Intesa del 21 febbraio 1984 con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese.

(5) È opportuno rinviare, per un esame delle fonti normative canonistiche, a BERLINGÒ, *op. ult. cit.*, 70-75; CONDORELLI M., *Educazione, cultura e libertà nel nuovo Codex Iuris Canonici*, in *Dir. eccl.*, 1983, I, 74 s.; DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1988, 11-26; HENDRIKS J., *Schola catholica, Ecclesia, Civilis Societas*, in *Period. de re m.c.l.*, 1987, 271-308. Nel più recente documento della Congregazione per l'educazione cattolica del 7 aprile 1988 dedicato a « La dimensione religiosa dell'educazione nella scuola cattolica » si afferma, a proposito della scuola cattolica latamente intesa, che essa, per un aspetto, « è una ' struttura civile ' », con mete, metodi e caratteristiche comuni ad ogni altra istituzione scolastica » e, per un diverso aspetto, « si presenta anche come ' comunità cristiana ', avendo alla base un progetto educativo » proprio (n. 67). Per altro, il do-

LUIGI CALCERANO

**SU ALCUNE INTERPRETAZIONI DEL PRINCIPIO  
DELLA LIBERTA' D'INSEGNAMENTO**

Estratto da « Annali della Pubblica Istruzione »

Anno XXVIII, n. 1

FIRENZE  
CASA EDITRICE FELICE LE MONNIER  
1982

## SU ALCUNE INTERPRETAZIONI DEL PRINCIPIO DELLA LIBERTÀ D'INSEGNAMENTO

Il fatto che la difesa o il sospetto nei confronti della libertà d'insegnamento siano due posizioni indifferentemente rinvenibili sia nello schieramento conservatore che in quello progressista è la spia più sicura della confusione con cui, da una parte e dall'altra, se ne recepisce il significato.

È da questa confusione che nascono perplessità e riserve contrapposte: ci si chiede che senso abbia ancora la previsione di un privilegio corporativo a favore di una speciale categoria di pubblici impiegati e come si può conciliare questa libertà con la collegialità, la programmazione e la partecipazione sancite dai decreti delegati. Ci si chiede se è corretto un uso di questo principio, costituzionalmente garantito dal 1° comma dell'art. 33 della Costituzione, come diritto di veto rispetto alle iniziative che vengono dalle altre componenti scolastiche o se con esso si vuole difendere un insegnamento neutrale, obiettivo, «scientifico» con i fatti magari separati delle opinioni.

Per tentare di districare almeno in parte alcuni degli interrogativi più rilevanti rimane fondamentale riferirsi al sistema in cui il principio della libertà d'insegnamento si inserisce, nella Costituzione, ed affrontare i problemi posti dal contrapporsi delle ideologie.

Molti sono per lo meno sfiorati dal dubbio che l'insegnamento non divenga automaticamente libero, nel senso di non condizionato, autonomo per il solo fatto della garanzia costituzionale. L'ideologia non condiziona forse più o meno tutte le attività umane? E la libertà dell'apprendimento esiste o non esiste come limite? In realtà molti degli interrogativi che rimangono aperti e che si manifestano nei confronti di questa libertà, considerata spesso più un intralcio che uno stimolo alle prospettive progressiste, o addirittura un residuo di momenti storici superati, possono attribuirsi ad uno strisciante prevalere di una accezione individualista del principio che non è (nemmeno) giustificabile sul piano storico e giuridico. Per tentare di districare per lo meno parte della complessa serie di interrogativi è opportuno iniziare da un riferimento alla genesi della norma costituzionale. L'analisi dei lavori preparatori rimane sempre elemento prezioso seppure non decisivo per comprendere il senso e la portata di una norma. Non decisivo poiché, come è noto, la norma può assumere un senso diverso dalle stesse dichiarate intenzioni del legislatore storico, per la formulazione più o meno felice o per il suo porsi nell'intero contesto dell'ordinamento giuridico.

È da notare come il principio della libertà d'insegnamento non fosse presente nello schema di diritti annesso alla relazione Mortati e fosse per

inciso solo accennato nella relazione Luzzato preparatoria alla «dichiarazione dei diritti derivanti dal principio di eguaglianza e solidarietà» (1). In generale può sostenersi una certa iniziale sottovalutazione dell'intera materia scolastica (che del resto costituenti come Lelio Basso e Vittorio Emanuele Orlando ritennero fino all'ultimo inopportuno costituzionalizzare) che si è ripercossa nella indeterminazione di una univoca collocazione della materia scolastica nel lavoro delle Sottocommissioni in cui si articolò la Commissione dei 75 (2). Con il Casese si può rilevare poi come la discussione costituente, «attardatasi sui problemi dei rapporti tra scuola pubblica e scuola privata, fu scarsamente incisiva, in un senso o nell'altro, quanto agli effetti» (3). Non si prestava infatti attenzione alla scuola come ad un servizio sociale e ci si insabbiava in un braccio di ferro tra laici e confessionali probabilmente doppiamente inutile; in primo luogo per la dimensione del problema delle scuole private che già «non presentava dimensioni preoccupanti prima della Costituzione» ed è poi «andato diminuendo d'interesse» (4); in secondo luogo perché il vero problema politico sarebbe poi stato più che altro «quello dell'uso confessionale della scuola pubblica, l'unica capace di sopravvivere agli impetuosi processi di espansione» (5).

Il contenuto squisitamente sociale attribuito all'intera problematica è comunque chiaramente rinvenibile in quasi tutti gli interventi pur diversamente orientati e pertinenti, e si evidenzia già a livello della relazione generale presentata alla I Sottocommissione da La Pira (DC) e dalle relazioni specifiche presentate da Marchesi (PCI) e Moro nell'ambito della discussione dei diritti sociali. Marchesi proponeva fra l'altro nel suo articolato: «L'arte e la scienza sono libere e liberi sono i loro insegnamenti», una formula frettolosamente desunta dalla Costituzione di Weimar (6), ed abbastanza metafisica oltre che generica, tanto che lo stesso relatore ebbe successivamente a far notare che «l'arte e la scienza non sono né libere né serve, ma fantasmi e mere astrazioni».

Nella relazione Moro si concepiva invece il diritto all'educazione come «diritto a ricevere un determinato contenuto» di educazione, «diritto ad essere istruito ed educato in base ad un programma che corrisponda agli orientamenti e ai desideri dei legittimi rappresentanti del fanciullo...» che è «giuridicamente ma non di fatto capace» (7).

Tale «rappresentanza» è naturalmente negata per lo Stato se non (an-

(1) Cfr. Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946, pp. 77 e 146.

(2) Fu così che alla fine per un verso o per l'altro, tutte e tre le Sottocommissioni, la I per i diritti e i doveri dei cittadini, la II per l'ordinamento costituzionale e la III per i diritti e doveri economici e sociali, se ne occuparono. Cfr. G. LIMITI, *La scuola nella Costituzione*, in «Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente», Firenze, Vallecchi, III, pp. 87-88.

(3) S. CASSESE, *Artt. 33 e 34 nel Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli; Roma, Foro Italiano, 1976, III, p. 222.

(4) S. CASSESE, *op. cit.*, ivi.

(5) G. RICUPERATI, *La scuola nell'Italia unita*, in *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, s.d., p. 1724.

(6) Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, vol. XV, p. 7.

(7) ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la Costituzione, Relazioni e proposte*, Roma, Segretariato generale della Camera dei deputati, s.d., 45-52, *passim*; cfr. *La Libertà di Insegnamento*, Atti del XIX Convegno di Scholè, Brescia, La Scuola, 1981.

cora gergo giuridico) per «surroga» in caso di genitori incapaci. In quanto gestore di scuole lo Stato non può che rifarsi «a quelle istituzioni morali che sono vive nell'ambito familiare ed impartire istruzione ed educazione in modo conforme agli orientamenti ed ai desideri dei naturali rappresentanti dei fanciulli». È di rigore citare in proposito come fa Limiti<sup>(8)</sup>, il canone 1374 che stabilisce che «i fanciulli cattolici non possono frequentare scuole acattoliche, né neutre, né miste, cioè aperte anche per fanciulli non cattolici salvo disposizioni dell'ordinario del luogo».

In ogni caso il relatore democristiano prevedeva una reciproca integrazione tra scuola statale e scuola privata (non «commerciale») che, oltre ad aprire la questione dei rapporti tra i due sistemi, acuiva il problema della libertà d'insegnamento come garanzia della libertà e dell'esistenza della scuola privata. Abbiamo già qui una duplice e diversa accentuazione del principio che è bene rimarcare per le contraddizioni cui darà origine: da un lato la libertà del docente nella scuola, dall'altro la libertà di intere organizzazioni scolastiche. Sullo sfondo i condizionamenti della tradizionale impostazione cattolica «precisata nel codice di diritto canonico e riaffermata nelle encicliche pontificie, per cui debbono provvedere alla istruzione del fanciullo dapprima la famiglia, poi la Chiesa, soltanto in ultima posizione lo Stato»<sup>(9)</sup>.

Sono chiaramente presenti nelle varie relazioni e nella discussione due tipi diversi di preoccupazioni: una, che potremmo definire di reazione al totalitarismo fascista, la quale tende a sfociare in una strisciante sfiducia verso lo Stato e l'altra che si potrebbe definire solidaristica che, meno preoccupata dell'intervento statale del resto opportunamente limitato, tendeva a finalizzare le libertà (quindi anche quella d'insegnamento) ad una funzione sociale.

È la seconda linea infine a prevalere, anche per il fatto che lungi dall'essere prerogativa della sinistra (Basso, Marchesi) essa era attentamente considerata anche da personalità democristiane come La Pira e Dossetti<sup>(10)</sup>. Quest'ultimo ebbe anzi a dire esplicitamente che non bisognava «perdere di vista l'importanza e la stretta connessione che lega la dichiarazione della libertà d'insegnamento all'altra della necessità sociale che lo Stato adempia alla sua funzione di assicurare un'istruzione adeguata a tutti i cittadini capaci e meritevoli» e che l'affermazione della libertà doveva essere «la più incondizionata e la più radicale sempre nei limiti di quella finalizzazione della libertà che è stato sostenuto essere il principio della nuova Costituzione»<sup>(11)</sup>. Lo stesso Moro, anticipando più recenti affermazioni, rilevava «la felice convergenza delle concezioni solidaristiche cristiane con le concezioni di solidarietà sociale di cui sono portatrici le forze socialiste e comuniste» nel «finalizzare la libertà» e nel darle «un significato positivo»<sup>(12)</sup>.

(8) G. LIMITI, *op. cit.*, p. 93.

(9) G. LIMITI, *Op. cit.*, p. 93.

(10) Commenta Cassese «Nella democrazia cristiana la separazione tra programma costituente e governo si riflesse anche in una 'divisione dei compiti' dei due 'leaders' Dossetti e De Gasperi. Quest'ultimo lasciò giocare Dossetti e i dossettiani alla Costituente, e specialmente nella I sottocommissione; ma prese il sopravvento a livello di governo, quando si trattò di lasciare inattuata la normativa costituzionale». *op. cit.* p. 224.

(11) Cfr. G. LIMITI, *op. cit.*, pp. 103-104.

(12) Seduta del 1° ottobre 1946 Ass. Cost., *op. cit.*, p. 166. In realtà nell'ordinamento giu-

In conclusione sulla formula di Marchesi, preziosa per la sua stessa genericità, si operava la confluenza dei democristiani e della maggioranza dell'assemblea al fine di «assicurare non soltanto la libertà della manifestazione concettuale ma anche l'effettiva libertà della manifestazione organizzativa strutturale dell'insegnamento come ebbe a dichiarare Dossetti<sup>(13)</sup>.

È interessante notare come la prospettiva che poneva l'accento sull'autonomia individualistica del singolo (un uomo che è «come qualcosa di assoluto e di perfetto, cui si deve conformare lo Stato» ma che così concepito può essere solo «un mito oppure (...) il prodotto di una grazia divina», come commentava Marchesi nella sua dichiarazione di voto<sup>(14)</sup>), presente fra i costituenti ma superata nella impostazione generale di tutti i titoli della Costituzione<sup>(15)</sup>, sia proprio alla base della logica privatistica e corporativa che da molti è, poco correttamente, rifiutata *insieme* allo stesso principio costituzionale.

Si è cercato di ricostruire come la libertà d'insegnamento sia invece nata come connaturata a una concezione democratica della funzione docente e finalizzata concretamente ad una funzione sociale, quella della realizzazione del diritto allo studio nel quadro del confronto critico di diverse posizioni culturali ed ideologiche. Tale obiettivo immediato è a sua volta strumentale all'integrale sviluppo dell'umanità dei discenti, uno sviluppo onnilaterale, liberato, più che libero, e non coartato dall'indottrinamento o dal condizionamento. Invece di aspirare ad una obiettività impossibile data la completa pervasività dell'ideologia nell'esperienza umana, è da ritenere che l'insegnante possa evitare l'indottrinamento non tanto rifugiandosi in una professionalità neutrale bensì con un inquadramento critico e problematico che renda espliciti gli schemi ideologici da cui parte e che informano la sua pratica. Sembra questa la più coerente griglia interpretativa del combinato disposto dell'art. 1 e dell'art. 2 del D. P. R. 417/1974, che altrimenti potrebbe vanificare la sostanza dello stesso principio costituzionale con un insieme di condizioni limitative.

La libertà dell'educando (è preferibile non accentuare esclusivamente gli aspetti cognitivi con il riferimento terminologico alla «libertà d'apprendimento») è 'diritto alla liberazione', che si salda colla libertà del docente in uno sforzo di sviluppo della critica ed in una progettazione sociale, intervento su quella rete di condizionamenti che coartano e limitano la stessa consapevolezza della nostra condizione di non-liberi. In altri termini la libertà d'insegnamento è lo strumento di base posto dal legislatore costituente perché si realizzi la complessa funzione docente in una scuola che

---

ridico quale si è venuto a ristrutturare con la Costituzione, tutte le libertà devono ritenersi garantite nel quadro dell'interesse generale, con un contenuto quindi positivo che si differenzia dalla mera prospettiva liberale di garanzia della sfera del singolo dalle intromissioni del potere politico dello Stato.

(13) Cfr. N. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976, p. 118.

(14) Ass. Cost., *op. cit.*, p. 32.

(15) Cfr. P. ROSSI, *Oggettività scientifica e premesse di valore*, in «Quaderni di Sociologia», n. 2, aprile-giugno 1964; F. ROSSI-LANDI, *Ideologia*, Milano, ISEDI, 1978; F. PAPI, *Educazione*, Milano, ISEDI, 1978.

deve essere integrata con i problemi della società, momento di una educazione permanente che tutta la società deve concorrere a far progredire.

In questa prospettiva ci sembra che debbano essere dunque respinte le denunce di attacco alla libertà di insegnamento che si sentono pronunciare da certi insegnanti negli organi collegiali e che spesso altro non sono che alibi. In tali casi la libertà di insegnamento diventa «diritto a rifiutare un confronto sul proprio lavoro o eventuale copertura di inadempienze più o meno gravi» (16).

Peggio ancora, il richiamo al principio garantito dall'art. 33 della Costituzione si configura in alcune concezioni come punto di forza di logiche corporative o di mero disimpegno.

«Questa interpretazione – purtroppo alimentata talvolta sia dalla preparazione professionale, sia da strumentalizzazioni interessate ad ostacolare l'attuazione delle riforme – non ha motivo di sussistere proprio perché il lavoro collegiale e il confronto con gli utenti della scuola sono (...) condizione e conseguenza di una professionalità arricchita che sa render conto delle proprie scelte e quindi permette anche agli altri di fruire attivamente del servizio prestato» (17).

LUIGI CALCERANO

---

(16) A. M. MARENCO, *Programmazione educativa e didattica e libertà d'insegnamento*, Relazione introduttiva all'incontro nazionale, *Programmazione e libertà d'insegnamento*, organizzato dal Centro Iniziativa Democratica Insegnanti, Ferrara, 11-13 dicembre 1980, ciclostilato CIDI, p. 6.

(17) A. M. MARENCO, *Op. cit.*, p. 8.

# L'articolo 3 della Costituzione Italiana

## L'uguaglianza sostanziale e l'evoluzione del concetto di uguaglianza da Falea Calcedonio a Marx, ai Costituenti

Wikipedia definisce il monologo di Giorgio Gaber del 1992  
Qualcuno era comunista, "lucida analisi di quello che il comunismo aveva significato per tante persone, in termini di speranze ma anche di illusioni, e di quello che la fine di quell'esperienza ha voluto dire per molti:  
« [Qualcuno era comunista] perché aveva bisogno di una spinta verso qualcosa di nuovo, perché sentiva la necessità di una morale diversa, perché era solo una forza, un sogno, un volo, era solo uno slancio, un desiderio di cambiare le cose, di cambiare la vita.»  
(Giorgio Gaber e Sandro Luporini, Qualcuno era comunista)  
**[Per questo ho studiato tanto Marx e il giovane Marx ed ho elaborato il saggio che segue.]**

L'art. 24 dello Statuto Albertino proclamava. che "tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo e grado, sono uguali davanti alla legge".

Il testo dell'art. 3 della Costituzione Repubblicana va invece molto oltre il riconoscimento dell'uguaglianza formale di tutti al rispetto alle legge, arriva. alla cosiddetta uguaglianza sostanziale.

Spesso non è facile cogliere, a prima vista tutta la valenza del principio ccsi come è stato posto dai Costituenti e del senso stesso che l'eguaglianza ha preso' nel nostro ordinamento.

In realtà, se si accetta un approccio giuridico e ci si avvicina all'uguaglianza come realizzazione positiva dei diversi ordinamenti giuridici (più che come eterno ideale), si potrà notare che il concetto moderno di uguaglianza sostanziale è qualcosa di originalmente nuovo, che non è dato riscontrare come tale in nessun tempo passato e la cui costruzione è strettamente collegata non solo al mutamento delle condiaion1 storiche indotte da un certo tipo di regime economico e di stato rappresentativo ma anche all'ultima elaborazione dell'ideologia democratica, progressista ed, in ultima istanza, marxista..

È proprio da quest'ultima caratterizzazione che derivano tante pregiudiziali e sospetti (di livellantènto, di demagogia, di totalitarismo) che accompagnano la. recezione effettiva e completa. del principio nel complesso della vi te. economica. e sociale del

paesè. <sup>1</sup>

Il concetto dell'uguaglianza dell'art. 3 non è davvero "nuovo" E' stata piuttosto l'uguaglianza un filo rosso che ha attraversato sostanzialmente uguale a se stesso tutta la storia, dall'antichità ai giorni nostri.

Esaminando gli ordinamenti giuridici più antichi bisogna ammettere che ai rinvengono esempi. importanti di concrete applicazioni di una qualche forma di uguaglianza anche in società frammentata orizzontalmente nei gruppi più vari e verticalmente in caste chiuse. E' l'uguaglianza di "alcuni" in "qualche cosa" <sup>2</sup>

Un grosso passo in avanti si fa con la concreta realizzazione istituzionale dell'uguaglianza di alcuni in tutto; caratteristica dell'antica Grecia.

E' nota la consapevolezza con cui nella polis venivano distinte varie specie di uguaglianza; l'isonomia (isopoliteia) o uguaglianza di fronte alla legge, l'isotimia, l'egual diritto all'elettorato passivo, l'isegoria o uguaglianza nella libertà di manifestazione del pensiero. <sup>3</sup>

E' stata per la ricchezza delle realizzazioni concrete in tal senso che la democrazia greca ha svolto nei secoli successivi un indiscusso ruolo di simbolo e paradigma. C'è infatti da ricordare che nel mondo antico una sostanziale frattura divideva gli esseri umani impedendone la stessa teorizzazione di una concezione universale dell'uguaglianza. da una parte gli individui liberi e dall'altra gli schiavi.

Si potrebbe affermare che gli esperimenti dell'uguaglianza nel mondo antico, le prime realizzazioni egalarie, siano consistite in un allargamento a tutti :i "liberi" della partecipazione allo sfruttamento degli schiavi. <sup>4</sup>

“Così c'è un'immediata coincidenza fra gli esseri membri della classe dirigente e più in generale, fra l'essere uomini e l'essere liberi, fra l'essere schiavi e l'essere liberi dalla schiavitù per natura e l'essere centri di vita intellettuale e morale. Manca nel mondo classico la possibilità reale e quindi, in sostanza, l'idea stessa. della unità del genere umano, della sua logica unificazione originaria e della sua storica unificabilità futura. <sup>5</sup>

Fondamentali strumenti di unificazione del genere umano sono stati, successivamente, col maturare delle condizioni storiche il diritto romano e il

cristianesimo.

E' con lo sviluppo di essi, con il loro ambiente, nella loro brodocultura, che cresce "l'idea della parificabilità. di tutti gli individui e la sostanziale innaturalità della divisione

politica fra governanti e governati.

Nel diritto romano la parifioazlone umana urta. ancora contro l'esistente schiavitù, ma già le crescenti necessità della circolazione mercantile forzano questa frontiera imponendo una serie di ipotesi. dt equiparazione fra tutti gli uomini, compresi gli schiavi. Si pensi principalmente al regime dei peculi. e alla possibilità che anche lo schiavo eserciti, funzioni civili e si pensi anche alle implicazioni ecumeniche dell pensiero stoico romano"<sup>6</sup>

D' altro canto la rivendicazione dei cristiani, della uguaglianza degli uomini, figli di un :Dio che è morto per tutti, si pone sì al li vello universale ma. non tocca le realizzazioni politiche se non per influsso indiretto.<sup>7</sup>

"L'idea della universale finitezza di tutti gli individui umani, riduce progressivamente il significato delle differenze terrene, cioè pratico-concrete. mentre esalta appunto l'astratta identità dei soggetti-anime, ma tutto ciò comporta che è bensì scarsamente rilevante far parte della élite socialmente dominante e politicamente dirigente, ma comporta altresì la sostanziale irrilevanza di ogni problematica sociale e di ogni strategia politica (...)"<sup>8</sup>

Differente si presenta il problema dell 'uguaglianza nel mondo feudale. Al contrario della società antica, "mentre non v'è più esclusione ad un polo di una sezione del genere dell'umanità, all'altro polo non v'è più la comunità organica dei liberi: tutta la società si frammenta in una gerarchia etico-politica strutturata, dalle attività sociali.<sup>9</sup>

Si arriva cioè a ciò che Marx definì la democrazia della illibertà:"se la libertà greca era una libertà eguale di pocbi, la libertà medievale è una libertà diseguale di tutti" <sup>10</sup>

Una differente prospettiva non si ha che con la valorizzazione politica delle tesi giusnaturaliste.

"Soltanto nel secolo XVII dal principio di uguaglianza si trasse la conseguenza rivoluzionaria che ogni uomo doveva avere uguali diritti nella società e nello stato.

Su un certo senso ciò non poteva accadere prima perché mancava il soggetto (...) di questi diritti\

Cioè, più concretamente, l'individuo non poteva essere considerato soggetto di diritti suoi propri, perché nella società non aveva quell'importanza e quel ruolo autonomo che per noi è ovvio attribuirgli".<sup>11</sup>

Durante tutto il medioevo infatti, "la struttura sociale era tale, che l'individuo scompariva nel gruppo e nella comunità alla quale apparteneva per nascita.. Se godeva di diritti, questi erano non suoi propri ma della comunità.

Con l'evolversi moderno si solleva invece, nell'ambito delle dottrine giusnaturaliste, "l'istanza della diffusione generale del riconoscimento umano di tutti gli individui, che cioè teorizza una società effettivamente universale, sciolta da vincoli naturalistici e quindi liberata dai corpi particolari."<sup>12</sup>

Ciò avviene capovolgendo il rapporto comunità-individuo e postulando l'individuo come avente una originarietà naturale. In

questo modo si riconosce la società più che come un fatto na-

turale, come un fatto storico, di cui si ricercano (e si ricostruiscono) le origini, convenzionali e pattizie. Questo, solo dopo che l'assolutismo aveva di fatto frantumato gli antichi conglomerati umani e distrutto ogni potere autonomo intermedio tra lo stato e l'individuo.

Scrivendo Gaetano Mosca "(...) l'assolutismo burocratico del secolo decimottavo aveva in un punto solo preparato il terreno all'applicazione delle nuove teorie democratiche distruggendo cioè; o riducendo a vana parvenza ogni sovranità intermedia tra il potere supremo ed i singoli cittadini, facendo sì che fosse possibile concepire la sovranità popolare come la sovranità della pura e semplice maggioranza numerica di coloro che facevano parte di uno stato, e non già alla maniera medievale, che si prolungò fino a tutto il secolo decimosesto ed

ai primi decenni del diciannovesimo. come l'espressione della volontà dei capi ereditari e naturali del popolo. ossia dei

baroni e dei rappresentanti dei comuni e delle corporazioni sulla base di una

modernizzazione dell'uso categorizzante del concetto di "classe politica, dove la

lucidità e la raffinata logica di molte argomentazioni non riesce ad eliminare il sospetto di qualunquismo.<sup>13</sup>

In sostanza per avere diritti individuali era necessario che l'individuo conquistasse un suo ruolo autonomo e indipendente. Questa conquista fu il risultato di un processo storico secolare che coincise con la nascita e lo sviluppo di una nuova classe sociale: la borghesia. Essa fece dell'individualismo, cioè del valore primario e del ruolo riconosciuto all'individuo, la base della propria ideologia, quasi una religione. Sul piano storico, i diritti dell'uomo nacquero appunto come strumento della lotta della borghesia per l'emancipazione politica.<sup>14</sup> E' la uguaglianza di tutti in qualche cosa. Notiamo come "nella tradizione filosofica moderna i diritti dell'uomo nascono come attributi dell'individuo separato dalla società, dell'individuo considerato come "indipendente, isolato, presociale".<sup>15</sup>

Il giusnaturalismo (teoria del diritto naturale) si caratterizzava in quel tempo sulla base delle esigenze di lotta della borghesia da dottrina essenzialmente giuridica. Una dottrina che considerava il diritto naturale (dettato dalla volontà di Dio o dalla ragione universale) preesistente e superiore al diritto positivo, creazione dell'uomo, anzi, più che superiore sua fonte e limite e che lottava contro la complessa teoria filosofica politica che costruiva la concezione dei diritti naturali e inalienabili che "spettano ad ogni individuo per una qualità naturale che accomuna tutti: l'essere uomini. Venivano perciò definiti diritti "naturali" cioè esistenti ancora prima che l'uomo si collocasse in una struttura sociale".<sup>16</sup>

La contraddizione ora sembra evidente i valori della libertà, dell'uguaglianza o dell'indipendenza sono considerati quasi extrastorici, sicuramente di origine extra sociale. Tuttavia " si tratta di valori che postulano per la loro stessa struttura .la società: l'uomo è uomo libero e uguale che entra in società, non è dunque autosufficienza, autarchia. Però la società, il mondo storico figura come un bisogno che è in pari tempo limite (...) "<sup>17</sup>

Eppure la contraddizione non veniva colta come tale.<sup>18</sup>

Con l' affermarsi dell'orizzonte storico ideale dalla borghesia invece si laicizza e si politicizza la conquista cristiana della purificazione spirituale di tutti gli individui; ciò

avviene mediante la sostituzione

della 'capacità giuridica' alla capacità spirituale e della astrazione politico-giuridica all'astrazione religiosa.

"Così le differenze esistenti fra gli individui continuano cer-

to a sussistere, ma esse non suppongono più né l'antica formale discriminazione del genere umano in due sezioni (i dominanti e

i dominati), né il cristiano rinvio ultraterreno di ogni ricomposizione universale".<sup>19</sup>

Siamo, come si vede, alla uguaglianza di tutti davanti alla legge, di tutti come soggetti dotati di attitudine alla (astratta) titolarità di diritti.<sup>20</sup>

Siamo all'uguaglianza di tutti, ma solo sotto un certo punto di vista, ancora di tutti in qualcosa".<sup>21</sup>

Sul piano dell'astrazione politico-giuridica, che è la tipica

sfera della unificabilità borghese del mondo, diventano possibili alcuni livelli di parificazione umana:

1) tutti i cittadini di uno stesso stato nazionale possono essere concepiti come eguali titolari di ogni diritto e di ogni dovere;

2) sul piano dei rapporti sociali produttivi e indipendenti quindi dalle stesse differenze politico-statali, tutti gli uomini possono essere concepiti come eguali titolari di diritti civili e patrimoniali;

3) in una sfera per ora soltanto programmatica tutti gli individui indipendentemente dal loro status patrimoniale, civile e politico statale possono essere concepiti come soggetti delle grandi libertà, la libertà di parola, di pensiero., la libertà dal bisogno, la libertà della persona

Fuorviati dalla pur necessaria polemica politica contro la formalità di questa uguaglianza, spesso non se ne colgono i meriti storici nei confronti dell'affermarsi delle più moderne concezioni più direttamente preoccupate delle differenze di fatto sul piano economico sociale.

E' da sottolineare comunque che proprio dai debiti con la spirituale rivendicazione egualitaria cristiana che si diparte la concezione egualitaria borghese "fuori della società", In pratica radice e giustificazione della sostanziale disuguaglianza..

Chiarisce questo assunto la rilettura di Leibniz in uno dei testi più espliciti del giusnaturalismo<sup>22</sup> in cui si evidenzia "Il passaggio alle concezioni della moderna uguaglianza per il tramite dalla uguaglianza religiosa dell'anima e del primato dell'anima sul corpo".<sup>23</sup>

Per il filosofo in quanto il corpo è pertinenza dell'anima esso è inalienabile, in quanto però continua ad essere un che di passivo, di esteriore alla sostanza della persona (una cosa in proprietà) esso è per altro verso disponibile.<sup>24</sup>

Più chiaramente completa il discorso Locke che, raffinatamente, dalla negazione della schiavitù e dalla affermazione dell'eguaglianza fa scaturire il fondamento della proprietà privata.

"L'uomo, in quanto padrone di se stesso e proprietario della propria persona, e degli atti del lavoro di questa, ha sempre avuto in sé il primo fondamento della proprietà."<sup>25</sup>

Siamo già con Locke in un momento di trapasso dal giusnaturalismo al liberalismo.

"Tutta la teoria di Locke era diretta

a provare che lo stato deve garantire la regolare ricerca da parte degli individui del proprio interesse privato"<sup>26</sup>

Coerentemente ai principi del giusnaturalismo tali prospettive erano però mediate e rappresentate dalla teoria dei diritti naturali, sempre meno soddisfacente per l'egemonia della borghesia. La presentazione dei diritti naturali come diritti universali, se aveva permesso alla borghesia di mettersi alla testa di tutte quelle forze che, dal sistema aristocratico venivano oppresse e di sfruttare per la "sua" rivoluzione la pressione e la forza delle classi popolari, aveva fornito però a tutti strumenti di consapevolezza teorica e di lotta, pericolosi. Anche per questo il giusnaturalismo entra in crisi.

Due filoni variamente presenti e intrecciati nel giusnaturalismo si divaricano (e si chiarificano) nel pensiero di Rousseau e di Kant: individueremo il primo con l'intervento

sui rapporti politici e sociali al fine di non rendere meramente formali i diritti di tutti, e il secondo col garantismo (giuridico) dei diritti universali.

Non a caso il tema contrale della teoria Kantiana in politica è infatti solo quello della garanzia della convivenza mentre per Rousseau fondamentale piuttosto il tema dell'esercizio (indiretto) della sovranità popolare.<sup>27</sup>

Non si tratta per Rousseau di garantire le sfere individuali come tali per mezzo dello Stato, ma di risolvere la individualità e il carattere privato di quelle sfere proprio in una comunità pubblica in cui tutti operano da uguali, articolata dalla diretta partecipazione dagli individui ( ... )<sup>28</sup>

Secondo la teoria marxiana quello che manca è non poteva, dati i tempi, non mancare, in Rousseau è il radicamento delle sue teorie nella storia e nelle dinamiche strutturali dei rapporti di produzione, nell'economia prima che nella politica.

"Partendo (...) dall'uomo indeterminato (...) Rousseau giunge sì a proporre una riforma radicale, con la sua teoria di una associazione organica in cui vige il primato della sovranità popolare, ma una riforme che si risolve nella sfera etico-politica della volontà generale (educazione civile) e che, pertanto conserva ancora un impianto ambiguo: tende a concretarsi nel garantismo (in quanto l'associazione continua a tutelare i "beni" dell'individuo oppure a sfociare nell'utopia moralistica del popolo virtuoso".<sup>29</sup>

D'altra parte, con Kant invece giunge a maturazione e perfezione la prospettiva dell'individuo proprietario del suo corpo che salda le disuguaglianze di fatto dei servi (non più schiavi) e dei padroni con l'eguaglianza "spirituale", ideale, astratta, garantita dalla sovranità della legge che prende il posto della sovranità popolare e che dal giusnaturalismo porta al positivismo giuridico.<sup>30</sup>

Non a caso per Kant solo l'individuo "empiricamente" indipendente (proprietario) è autenticamente persona<sup>31</sup> cui può essere accordata una capacità di determinazione nella sfera pubblica, di partecipazione alla formazione delle leggi.

Tutti gli altri (i servi, le donne) non sono cittadini attivi ma passivi. "Questa dipendenza dalla volontà degli altri -argomenta Kant - o questa disuguaglianza non sono tuttavia in nessun modo contrarie alla libertà ed alla uguaglianza dei medesimi

come uomini, i quali uniti formano un popolo"<sup>32</sup>

Sulle orme di Rousseau, è Marx, che si pone concretamente il problema di inquadrare l'eguaglianza nel progetto di trasformazione della struttura sociale.

Siamo al primo concretizzarsi di un certo tipo di uguaglianza di tutti in tutto.

Questo porta a conclusioni pratiche e teoriche che non sono state nemmeno tenute presenti nei primi studiosi di matrice marxista.

Non si tratta semplicemente di riempire di un effettivo contenuto sociale i diritti già proclamati ma solo formali.<sup>33</sup>

Individuato come precipuo dell'uomo il fatto che produce i suoi mezzi di sussistenza e che la struttura della società è data dall'insieme dei rapporti di produzione determinati indipendentemente dalla sua volontà,

“Per Marx si pone invece il problema di una eguaglianza nella produzione; e cioè non di una eguaglianza delle proprietà ma di una proprietà eguale o proprietà direttamente sociale

con il che si passa da lotta alla disuguaglianza-teorica affermazione etico-moralistica, alla pratica della

sfera sociale, all'economia, in una concezione dove l'uguaglianza politica invece di coordinarsi e convivere con la disuguaglianza sociale tende al suo superamento verso una società più umana.

Tra i costituenti (i padri costituenti italiani) le due concezioni, quella liberaldemocratica e quella di origine marxista (o marxiana) sono entrambi presenti.

Nello stesso loro integrarsi nei due commi dell'art. 3, vi è però un pratico superamento del senso dell'uguaglianza formale ricondotta ad essere solo una parte del più vasto e comprensivo concetto dell'eguaglianza c.d. "sostanziale".

Nel 1945 la convergenza del solidarismo cattolico sulle posizioni della sinistra influenzata dalla riflessione marxista,-

permetteva un obiettivo originale superamento della prospettiva formalistica del principio d'uguaglianza e di quanto con essa rimaneva del liberalismo settecentesco e del suo intrecciarsi con l'ormai inservibile strumentario delle teorie economiche del laissez faire.<sup>34</sup>

In quegli stessi anni, del resto, Benedetto Croce considerava “ormai pacifico”? che il liberalismo non coincidesse più con il liberismo in economia.<sup>35</sup> Luigi Einaudi che si considerava liberista chiariva che “liberisti sono coloro i quali, ragionando, cercano di precisare le ragioni ed i casi ed i limiti dell'intervento dello Stato e degli altri numerosi e variabilissimi enti pubblici nelle cose economiche.”<sup>36</sup>

Con l'approvazione dell'articolo terzo della Costituzione Italiana si veniva quindi a porre le basi per una prima realizzazione della fase finale di un percorso secolare di evoluzione del concetto d'uguaglianza.

Si sanciva una stessa congrua definizione di libertà con una accentuazione del suo carattere di prodotto dell'attività umana, la libertà che Giorgio Gaber in una dotta e originale canzonetta ha definito 'partecipazione'.<sup>37</sup>

Tale libertà non si pone in antinomia logica con la (democratica) programmazione sociale e con l'intervento dello Stato nella sfera economica.

In questa prospettiva una libertà che non sia illusori (come il rifugiarsi su un albero, come l'individualismo anarchico) si trova di fronte quegli stessi ostacoli “di ordine economico e sociale” che limitano l'uguaglianza (e la democrazia stessa) poiché impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva (libera) partecipazione di tutti i cittadini (compresi quindi i lavoratori) all'organizzazione politica, economica e sociale dello stato.

L'autentica libertà non è solo assenza di impedimenti, per esistere abbisogna di condizioni positive, spesso tutte da creare, che si realizzino all'interno della società, si tratta di “un'invenzione umana, ed è una invenzione assai poco sviluppata pressappoco come un carretto tirato da un ciuco se paragonato ad un'automobile o ad un aereo.”<sup>38</sup>

Lungi dall'essere contrapposta alla socialità, come fosse qualcosa di compresso e minacciato dalla civile convivenza, di cui basta tenere a bada le intromissioni (ritenute sempre indebite), la libertà è fondata, se effettiva, proprio sul progetto e sull'intervento umano, libertà è liberazione, e come tale è “un accrescimento della programmazione umana”<sup>39</sup>

Non si eleva l'uguaglianza a principio assoluto e prevalente per ridurre

arbitrariamente la libertà, o addirittura soggiogarla, in realtà l'uguaglianza, a ben vedere, non è antinomica alla libertà ; entrambe devono integrarsi secondo giustizia. La democrazia che è presupposta dalla Costituzione dell'articolo terza è considerata una società di liberi ed eguali, o meglio ancora, senza arroganza, una società strutturata in modo che i cittadini che la compongono sono più liberi ed eguali che in qualsiasi altra forma di società .

Lo stesso suffragio universale non è che un esempio di applicazione del principio di uguaglianza , poiché rende uguali rispetto ai diritti politici. Allo stesso tempo non è che applicazione del principio di libertà, inteso come diritto di partecipare al potere politico. Quindi attraverso suffragio universale i cittadini diventano insieme più liberi e più eguali.

In nome del realismo di cui erano forniti i costituenti cattolici e quelli progressisti il concetto dell'uguaglianza per essere sostanziale esige una positiva attuazione dei poteri pubblici per rimuovere gli ostacoli, le differenze ingiuste e pertanto discriminatorie, che inibiscono ai più deboli l'effettivo esercizio dei loro diritti sociali e politici.

Il vero principio di uguaglianza non consiste nel dare a tutti lo stesso, bensì a ciascuno il suo, come ci ha definitivamente insegnato don Milani a proposito degli svantaggiati, dei deboli e dei disabili, perché trattare in modo uguale rapporti persone o rapporti giuridici disuguali è altrettanto ingiusto quanto il trattare in modo disuguale persone o rapporti giuridici uguali.<sup>40</sup>

1) Libertà e uguaglianza, scrive Cerroni (...) vengono in genere prospettate come termini di una antinomia irresolubile: libertà significa autonomia, individualità ; eguaglianza significa: eteronomia, socialità. Si tratta di una antitesi che tocca il culmine nel mondo moderno in cui la universalizzazione della libertà - la parificazione politico-giuridica. di tutti gli uomini, accentua ed acuisce la tensione con l'uguaglianza.

Il primato della libertà sembra scontrarsi a prima vista con l'istanza dell'uguaglianza, tende a risolverla nella istanza accessoria della "eguale libertà", appunto nella sanzione della parificazione suddetta di tutti gli. individui singolarmente

presi. Un rovesciamento del rapporto libertà-uguaglianza, un primato cioè di questa ultima, si prospetta perciò generalmente come una limitazione della libertà". U. CERRONI - Marx e il

diritto moderno, Roma Editori Riuniti 1972, 222, Cfr. in proposito l'intervento alla Costituente di P.E. TAVIANI, riportato da M. Licthner, L'assemblea Costituente Roma Editori Riuniti, 1972, 62.

2) Cfr. N. Bobbio, Eguaglianza ed egualitarismo, in AA.VV., Eguaglianza ed Egualitarismo, Roma Armando 1978, 14. Riteniamo fondamentale l'inquadramento teorico dell 'uguaglianza fatto dall' A., a seconda della risposta che le varie concezioni danno alle domande: "Eguaglianza fra chi?" e "Eguaglianza rispetto a. che cosa?". Libera. è l'applicazione storica che qui proviamo ad accennare delle varie diverse formulazioni conseguenti.

Sembrano solo apparentemente contrastare con la nostra impostazione alcuni esempi riportati da ROSSANO, L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale, Napoli ,1966 , con ricchissima bibliografia .

3) Cfr. C. Curcio, Voce Eguaglianza,. in Enc. del Diritto pag. 510.

4) Criticando le teorie livellatorie di Falea Calcedonio che proponeva che le ricchezze fossero distribuite egualmente tra tutti, Aristotele si chiedeva se tra i beni da ripartire si dovessero considerare anche gli schiavi. (Pol.III,1266 b)

5) U. Cerroni, Lessico Gramsciano, Roma, Editori Riuniti 1978,125.

6) Cerroni, Lessico Gramsciano, cit.,126.,

7) Cfr. Paolo di Tarso, Coloss.III,L; Tertulliano, Apol.XXXIX; Minucio Felice, Octavius,XVI; Agostino di Ippona, De doctr. Christ. I, 23; Gregorio Magno, Expositio moralis in Beatum Job.XXI,15.

8) Cerroni, Lessico, cit., ivi..

9 Cerroni, Marx e il diritto, cit., 233.

10 Cerroni, Marx e il diritto, cit., 236

11 D.Neri, La libertà dell'uomo, Roma, Editori Riuniti, 1980, 19.

12 Cerroni, Marx e il diritto, cit., 236

13 G. MOSCA, La. classe politica, Bari, Laterza, 1966,,334, a cura di Norbert:9 Bobbio. Cfr. G. Guarino, Quale costituzione, Milano, Rizzoli, 1980.

14 D.Neri, La libertà dell'uomo, cit.19-20.

15 Cerroni, Marx e il diritto, cit., 238.

16 D.Neri, La libertà cit. 26.

17) Cerroni, Marx e il diritto, cit., 245.

18 Scrive Voltaire alla voce Eguaglianza del suo dizionario filosofico (1764, ed. BUR 1966, 66 e 160). "Tutti gli uomini sarebbero dunque necessariamente uguali se fossero senza bisogni. La miseria congenita della nostra specie subordina un uomo a un altro uomo (...). Il genere umano, così com'è, non può sussistere a meno che non vi sia una infinità di uomini utili che non possiedono assolutamente nulla, infatti un uomo agiato non abbandonerà mai la sua terra per venire a lavorare la vostra e se avete bisogno di un paio di scarpe non sarà un referendario al Consiglio di Stato a farvele. L'eguaglianza è dunque al tempo stesso la cosa più naturale e la più chimerica".

19 Cerroni, Lessico, cit., 128.

20) Sulla capacità giuridica cfr. P. Rescigno, voce Capacità giuridica in Noviss. Dig. It. II, Torino, Utet; Falzea, voce Capacità in Enc. del Diritto, VI, 1960. Milano, Giuffré

21) Cfr. Bobbio, op. cit., 14.

22) G.W. Leibnitz, Scritti politici, 1951, Torino, Einaudi, 238-9

23) Cerroni, Marx e il diritto, cit., 249

24) Cerroni, Marx e il diritto, cit., 250. Di qui la costruzione del contratto di lavoro, in cui il salariato è contemporaneamente soggetto libero (come contraente) e oggetto subordinato (come attività lavorativa ceduta nel contratto) come un contratto simile a tutti gli altri e che non pongesse particolari problemi.

25) J. Locke, Due trattati sul governo, 1948, Torino, 259

26) Neri, op. cit. 66.

27 Cfr. Cerroni, Marx e il diritto, cit., 266. Sull'equivoco di un Rousseau che vagheggia un ritorno ad uno stato di esistenza selvaggia, ormai luogo comune piuttosto diffuso, v. L. Colletti, Ideologia e Società, 1975, Roma-Bari, Laterza, 203 e segg.. Per Rousseau la natura dell'uomo non è realizzata affatto nello stato di natura ma può trovare la sua attuazione

solo in e mediante la società (...). Le sue facoltà propriamente umane la ragione, il linguaggio, la responsabilità morale – che nell'isolamento dallo stato di natura sono superflue e per così dire addormentate, non possono realizzarsi e divenire attive, se non nella società, che è il terreno e la condizione del loro esercizio. op. cit. 206

206. E' questo proprio che comporta un differente rapporto tra uguaglianza, libertà e società: già per Rousseau la

libertà "non è più la libertà liberale o libertà dell'individuo dalla società, ma è la libertà che si realizza in e attraverso quest'ultima. Il che vuol dire che l'uomo si libera liberando la società, cioè che la sua libertà non è una "sfera esclusiva" degli altri ma si realizza implicando positivamente la libertà di tutti ... (op. cit. 207)

Il problema della disuguaglianza, che è disuguaglianza sociale viene a coincidere col problema dell'organizzazione della società e della critica della storica organizzazione esistente. (Colletti, cit., 198) [Quanto mi sembrava lucido e interessante il pensiero di Colletti che poi, come fanno spesso i chierici, mi tradì e sostenne l'insostenibile]

28) Cerroni, Marx e il diritto, cit., 267. Con Della Volpe riteniamo che Rousseau,

- sia pure in maniera a volte contraddittoria, abbia enucleato il problema del “riconoscimento sociale dell'individuo”, ed in generale della libertà egualitaria”. G. Della Volpe, Rousseau e Marx, 1957, Roma, Editori Riuniti, 41
- 29) Cerroni, Marx e il diritto, cit., F. Rossi-Landi, Ideologia, Iedi, Milano, 1978, 60. 269..
- 30) Cfr. N. Bobbio, Giusnaturalismo e positivismo giuridico, 1972, Milano, Comunità, .
- 31) Cfr. Persona in Parole chiave 10-11, settembre 1996 [Testo segnalatomi da Marco Rossi Doria a Helsinki e poi dallo stesso fattomi pervenire a casa.]
- 32) I. Kant, Scritti politici e di filosofo, F. Rossi-Landi, Ideologia, Iedi, Milano, 1978, 60. fia della storia e del diritto, 1956, Torino, 501.  
 “Né Kant, né l'epoca sua- commenta Solari -erano in grado di intendere che libertà ed uguaglianza. erano forme vuote per chi non era membro attivo della società civile; essi non immaginavano che la loro formula mentre sanciva un privilegio per detentori della proprietà escludeva il lavoro dai vantaggi della vita civile”. G. Solari, Filosofia del diritto privato, I. Torino, 1959, 221.
- 33) Cfr. J. Strachey, Il Capitalismo contemporaneo, 1957, Milano, 312.
- 34) [Così dicevo un tempo lontano, in cui non era prevedibile la globalizzazione e il liberismo ancora trionfanti del 2013]  
 Quando Colbert, ministro di Luigi XIV, domandò agli uomini d'affari "che cosa lo Stato può far a vostro favore?" si dice che essi pronunciarono la frase, innalzata poi a vessillo delle scuole economiche del Settecento "Laissez faire, laissez passer." ( F. Galgano, Le istituzioni dell'economia capitalistica, 1980, Bologna, Zanichelli, 4.) Oltre che su questa tematica dei fisiocratici, il liberalismo si articola “sull'idea di A. Smith (1723-1790) che il benessere collettivo nasce unicamente dall'iniziativa economica del singolo, che nel perseguimento dei propri interessi, realizza una ricchezza generale, infine, sul principio di D. Ricardo (1772-1823). F. PAPI, Enciclopedia della filosofia contemporanea, 1979, Milano, Teti, 160.
- 35) B. Croce, Storia d'Europa nel secolo decimonono, 1953, Laterza. Bari, 35, 355.
- 36) L. Einaudi, Lo scrittoio del presidente (1948-1955), Torino, 1956, Laterza, 9; cfr. anche J.M. Keynes, La socializzazione della grande impresa azionaria, in Rivista delle società, 1971, 667.
- 37) “Vorrei essere libero, libero come un uomo./Vorrei essere libero come un uomo/Come un uomo appena nato che ha di fronte solamente la natura/e cammina dentro un bosco con la gioia di inseguire un'avventura /sempre libero e vitale, fa l'amore come fosse un animale,/incosciente come un uomo compiaciuto della propria libertà. (...)La libertà non è star sopra un albero,/non è neanche il volo di un moscone,/la libertà non è uno spazio libero,/libertà è partecipazione.(...)Vorrei essere libero, libero come un uomo/Come un uomo che ha bisogno di spaziare con la propria fantasia/e che trova questo spazio solamente nella sua democrazia,/che ha il diritto di votare e che passa la sua vita a delegare/e nel farsi comandare ha trovato la sua nuova libertà./ (...)La libertà non è star sopra un albero,/non è neanche avere un'opinione,/

la libertà non è uno spazio libero,/ libertà è partecipazione.(...) Vorrei essere libero, libero come un uomo.

Come l'uomo più evoluto che si innalza con la propria intelligenza/ e che sfida la natura con la forza incontrastata della scienza,/con addosso l'entusiasmo di spaziare senza limiti nel cosmo/ e convinto che la forza del pensiero sia la sola libertà.(...)La libertà non è star sopra un albero,/non è neanche un gesto o un'invenzione,/la libertà non è uno spazio libero,/libertà è partecipazione".La libertà, musica e parole di Giorgio Gaber, 1972, Da "Dialogo tra un impegnato e un non so"

38) F. Rossi-Landi, *Ideologia*, Isedi, Milano, 1978, 60.

39) F. Rossi-Landi, *Ideologia*, cit. *ivi.*. Punto di trasmissione tra liberalismo e radicalismo democratico è J.S.Mill di cui è fondamentale il lucidissimo e originale Saggio sulla libertà, 1981, Milano, Il Saggiatore.

40) Cfr. S. Cotta, Né giudeo né Greco, ovvero della possibilità della uguaglianza, in "Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto", LIII, 1976, 331-342.

Educazione civica:

# L'uguaglianza nella Costituzione

*Anno Accademico 1973-1974- Università degli studi di Roma- Facoltà di  
Magistero- Corso di laurea in pedagogia- Tesi sperimentale*

## ***" L'istruzione programmata e apprendimento nei bambini caratteriali" di Rosa Gasbarrone***

*Relatore prof. Roberto Zavalloni- Correlatore prof. Luciana Fontana  
Tomassucci. Voto di Laurea 110/110 Cum Laude.*

*Sequenze originali di Istruzione Programmata sull 'articolo 3  
della Costituzione Italiana sottoposte agli alunni  
della Scuola Elementare Giovanni Cagliero di Roma.*

**Esperto del contenuto Luigi Calcerano**

*disegni sulla matrice del ciclostile di Luigi Calcerano*

Nelle pagine che seguono troverai delle parole che forse non conosci.

Ora ti facciamo un esempio:

"Si deve costruire un fossato  
intorno ad un castello"

Cosa vuol dire la parola FOSSATO ?

Pensaci un pò prima di rispondere.

Primo esempio: segna con una crocetta quello che vuol dire per te  
la parola FOSSATO.

- a) buca senza fondo ;
- b) pozzo per prendere l'acqua;
- c) fosso pieno d'acqua che si tro-  
va intorno al castello;
- d) fiume .

In questo caso la risposta esatta si trova alla lettera c) perciò  
dovevi fare una crocetta sulla lettera c).

Secondo esempio: completa la frase che segue, mettendo al posto del-  
la linea la parola giusta.

"Il fossato è un fosso pieno  
di acqua che si trova intorno al  
\_\_\_\_\_ .

In questo caso la parola giusta era CASTELLO che tu dovevi scrivere  
sulla linea.

.=.=.=.=.=.=..

Ecco altre parole difficili.

1 Sai che cosa è il PONTE LEVATOIO ?

Segna con una crocetta quello che vuoi dire secondo te.

- a) una parte della nave ;
- b) un ponte che si può mettere e levare ;
- c) un ponte degli antichi romani.

.=.=.=..

2

"Il tetto impedisce all'acqua di entrare dentro casa".

Segna con una crocetta quello che vuoi dire per te la parola IMPEDISCE.

- a) obbliga ;
- b) non permette ;
- c) aiuta .

.=.=.=.=.=..

3 Metti al posto della linea la parola esatta scegliendola fra quelle elencate sotto.

"In Egitto le tombe dei faraoni si chiamano \_\_\_\_\_".

- a) torri ;
- b) balconi ;
- c) sfere ;
- d) piramidi .

.=.=.=..

4 Tra queste operazioni segna con una crocetta le **EQUIVALENZE**.

- a)  $g\ 100 = hg\ 1$   
 $m\ 10 = dm\ 100$
- b)  $7 \times 8 = 56$   
 $9 \times 9 = 81$
- c)  $9 + 4 + 10 = 23$   
 $8 + 12 = 20$

5 Metti al posto della linea la parola esatta scegliendola tra quelle elencate sotto.

"Una persona senza soldi vive in una \_\_\_\_\_".

- a) villa ;
- b) baracca ;
- c) reggia .

.=.=.=.=..

6 Segna con una crocetta quello che vuol dire per te la parola SCHIAVO .

- a) un uomo che comanda sempre ;
- b) un uomo che gioca sempre ;
- c) un uomo che obbedisce sempre ;
- d) un uomo che va sempre a caccia .

.=.=.=.=..

7

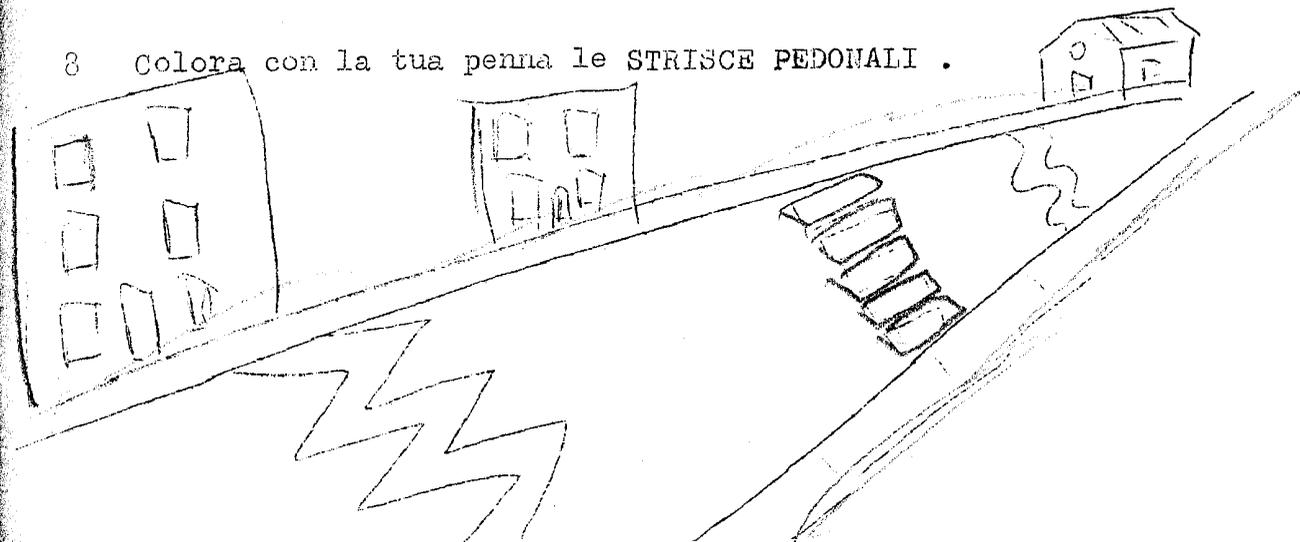
"Al mattino i muratori e gli operai vanno al cantiere".

Segna con una crocetta quello che vuol dire per te la parola CANTIERE .

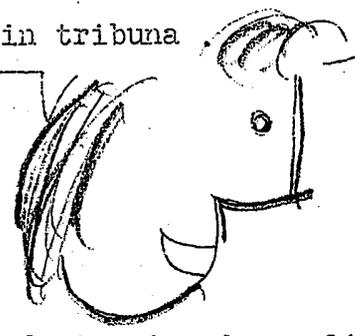
- a) cantante ;
- b) cantina ;
- c) posto di lavoro ;

.=.=.=.=..

8 Colora con la tua penna le STRISCE PEDONALI .



9. Allo stadio si vede meglio  
in tribuna.



No! Si vede meglio  
alle curve.



Secondo te si vede meglio:

- a) in tribuna ;
- b) alle curve .

Segna con una crocetta la risposta che ti sembra giusta .

.=.=.=.=.=. .

10. Segna con una crocetta quello che vuol dire per te la parola  
PARTECIPARE .

- a) recitare una parte ;
- b) fare parte ;
- c) dividere ;
- d) fare il tifo.

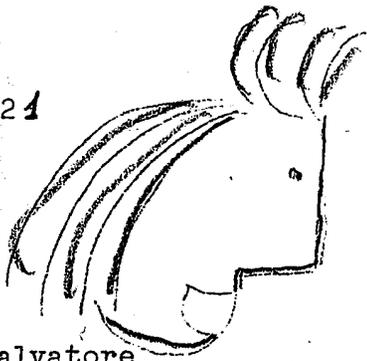
.=.=.=.=.=. .

11. Metti al posto della linea la parola esatta, scegliendola tra  
quelle elencate sotto .

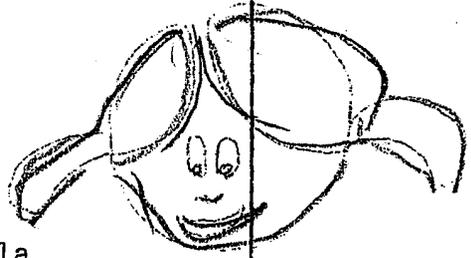
"La \_\_\_\_\_ è uno stato "

- a) Sicilia ;
- b) Juventus ;
- c) Francia ;
- d) parrocchia .

.=.=.=.=.=. .



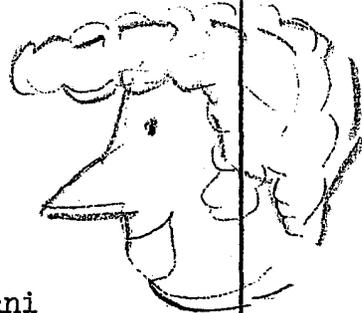
Salvatore



Carla



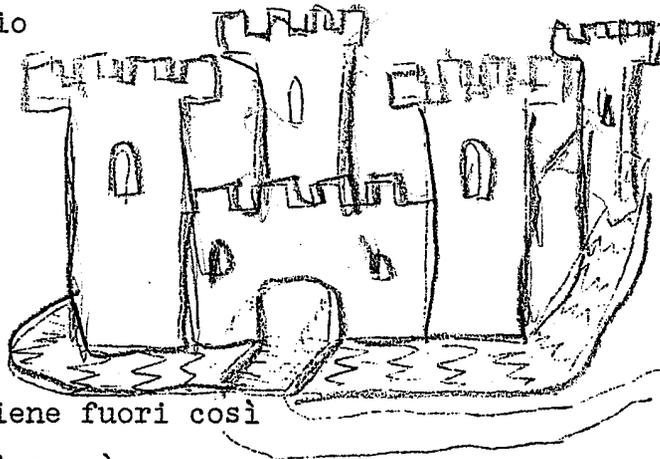
Peppino



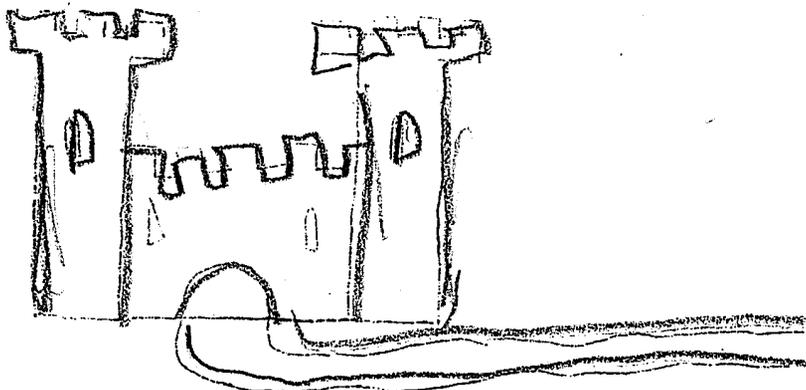
Gianni

decidono di costruire un castello di sabbia seguendo queste REGOLE:

- 1) quattro torri
- 2) un fossato
- 3) una stradina che porta al castello
- 4) un ponte levatoio



Il castello però viene fuori così  
(osserva bene il disegno)



Ti sembra che abbiano rispettato le REGOLE?

SI

NO

(metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

IV Test

1 Non avere il pallone per giocare al calcio  
è un \_\_\_\_\_ .

(Scrivi la risposta sulla linea)

2 Non avere la casa è un ostacolo che ci impedisce  
di essere tutti uguali ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

1 Ostacolo

3 Quali di queste cose ci impediscono di essere  
tutti uguali ?

- a) Non potersi curare ;
- b) Non poter studiare ;
- c) Non poter mangiare ;
- c) Non poter andare in bicicletta ;
- e) Non avere casa e vestiti.

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra  
giusta)

2  
Si

<p>4</p> <p>Gli ostacoli che ci impediscono di essere tutti uguali devono essere tolti di mezzo :</p> <p>a) Dallo stato ;</p> <p>b) Dal papà ;</p> <p>c) Dal maestro .</p> <p>(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)</p>	<p>a) Non potersi curare ;</p> <p>b) Non poter studiare ;</p> <p>c) Non poter mangiare ;</p> <p>e) Non avere casa e vestiti</p>
<p>5</p> <p>Chi dice che gli ostacoli che ci impediscono di essere tutti uguali devono essere tolti di mezzo dallo stato ?</p> <p>La _____</p> <p>(Scrivi la risposta sulla linea)</p>	<p>4</p> <p>a) Dallo stato</p>
	<p>5</p> <p>Costituzione</p>

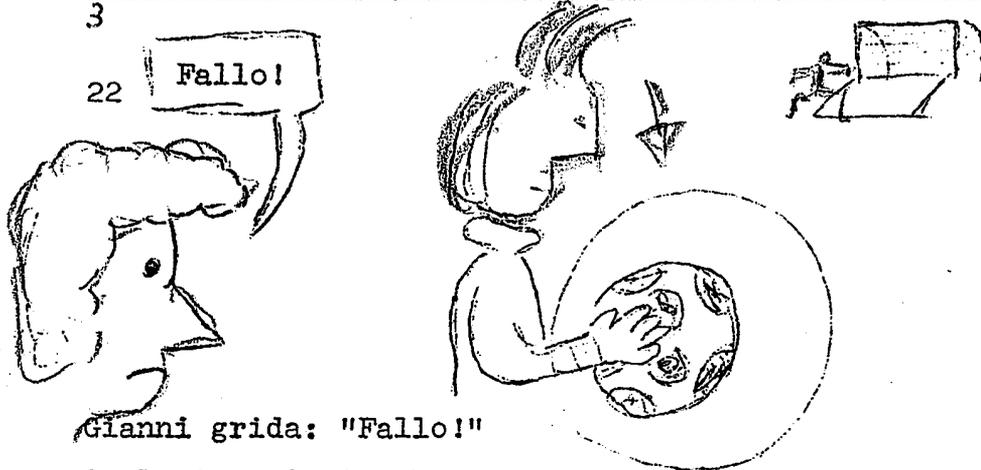
2

(Osserva bene il castello che hanno costruito Salvatore, Carla, Peppino e Gianni e segna con una crocetta le REGOLE che hanno rispettato:

- 1) quattro torri;
- 2) un fossato;
- 3) una stradina che porta al castello;
- 4) un ponte levatoio

12  
NO

3



Gianni grida: "Fallo!"

Quale importante REGOLA del calcio Salvatore non ha rispettato?

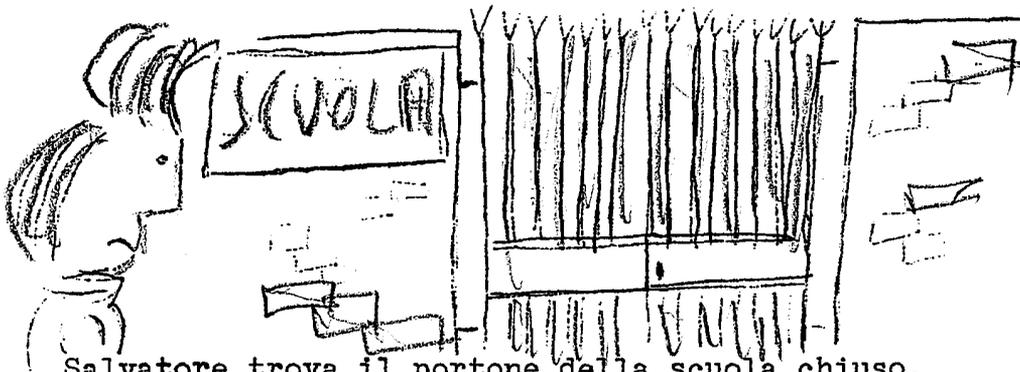
- 1) Non toccare il pallone con le mani;
- 2) Non picchiare l'arbitro.

(metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

2  
3) Una stradina che porta al castello

4

22 (Osserva bene il disegno)



Salvatore trova il portone della scuola chiuso.

Non ha rispettato la REGOLA di entrare alle 8,30.

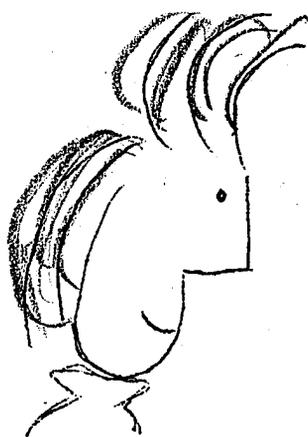
Adesso è nei guai perché non ha rispettato la

R \_ \_ \_ \_ \_ che tutti i bambini conoscono.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

3

1) Non toccare il pallone con le mani

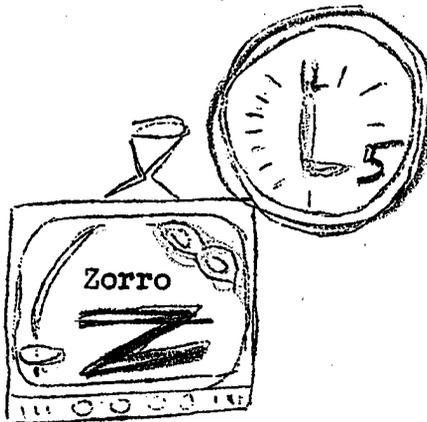


Oggi mi faccio la REGOLA di studiare fino alle 6 e poi guardo la TV

(Osserva bene il disegno)



Forte!



Salvatore sta rispettando la REGOLA che aveva fatto?

SI NO

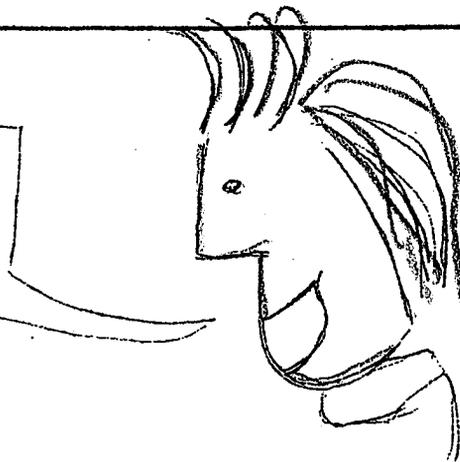
(metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

42

REGOLA

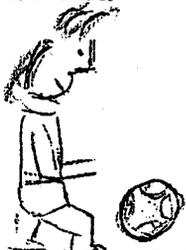
56

E' domenica! Questa mattina gioco a pallone, dopo pranzo vado a giocare con Gianni. Questa è la REGOLA di oggi.



(Osserva bene il disegno)

Mattina



Dopo pranzo



Questa volta Salvatore ha rispettato la REGOLA che aveva fatto da solo e che si chiama REGOLA AUTONOMA?

SI NO

(metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

50

NO

6

Voglio raccogliere tutte le foglie belle.



(Osserva bene il disegno)



Carla è stata bravissima! Ha rispettato la REGOLA fatta da sola e cioè AUTONOM \_

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

96

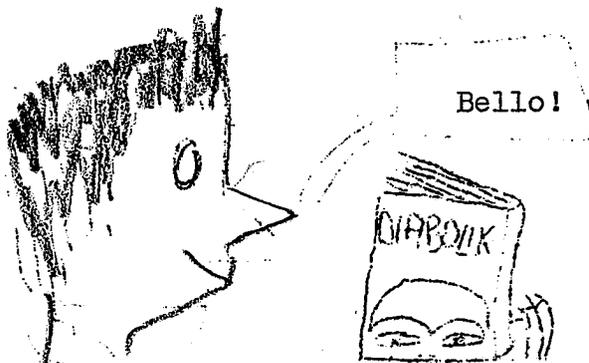
SI

24 7

Ho duecento lire!  
Mi compro Diabolik.



(Osserva bene il disegno)



Peppino ha rispettato la REGOLA che aveva fatto da solo e cioè la REG \_ \_ \_ \_ AUTO \_ \_ \_ \_

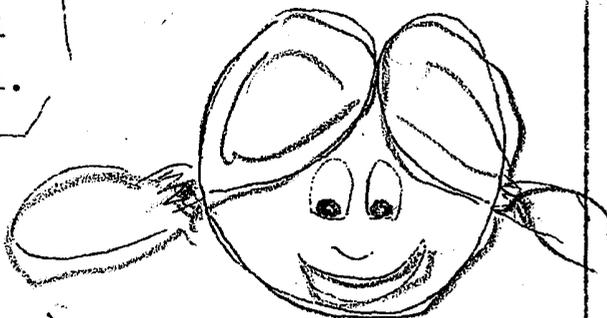
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

7

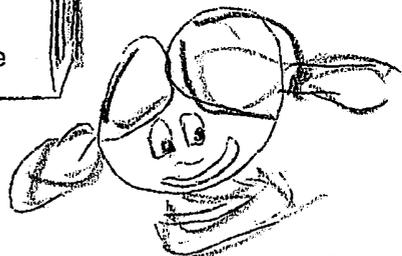
AUTONOMA

24 <sup>8</sup>

Tutte le domeniche mi vedo i cartoni animati.



(Osserva bene il disegno)



Carla ha rispettato una REGOLA fatta da sola e cioè una REGOLA A \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

<sup>7</sup>

REGOLA  
AUTONOMA

24 <sup>8</sup>

REGOLA: a scuola si entra alle 8,30.



Oggi entro a mezzogiorno

Pensi che Gianni può fare quello che dice?

. SI

NO

(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

<sup>8</sup>

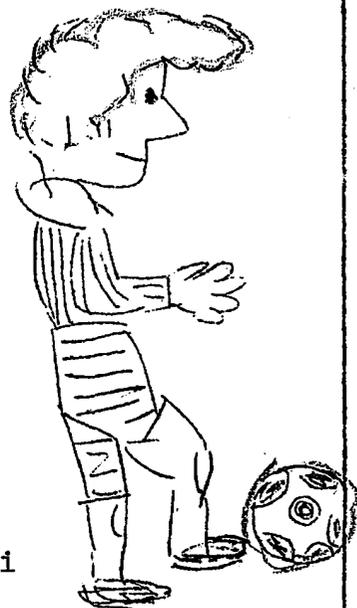
AUTONOMA

**30** REGOLA: nel calcio non si tocca il pallone con le mani.

(Osserva bene il disegno)



Salvatore



Gianni

Chi non ha rispettato questa REGOLA fatta dagli altri e cioè IMPOSTA ?

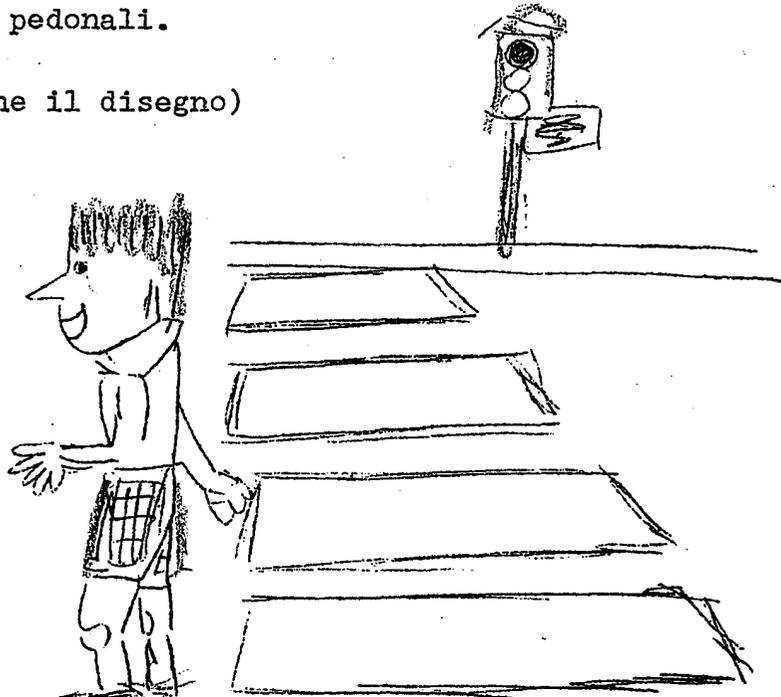
SALVATORE                      GIANNI

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

NO

**31** REGOLA: si attraversa la strada sulle strisce pedonali.

(Osserva bene il disegno)



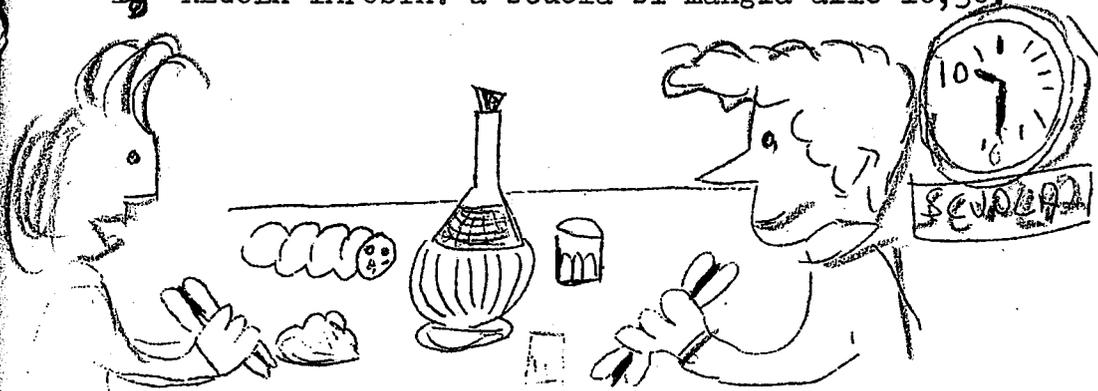
Peppino rispetta questa REGOLA fatta dagli altri e cioè IMPOSTA ?

SI                                      NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

SALVATORE

12  
REGOLA IMPOSTA: a scuola si mangia alle 10,30.



Salvatore e Gianni rispettano la REGOLA fatta dagli altri e cioè la REG \_ \_ \_ \_ IMP \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

41 NO

13  
(Osserva bene il disegno)



Rigore!

Salvatore non ha rispettato la REG \_ \_ \_ \_ IMP \_ \_ \_ \_ di non fare falli in area.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

126 REGOLA IMPOSTA

11  
26

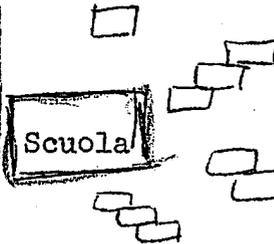
Ho sonno! Voglio dormire fino a mezzogiorno.



Però devo andare a scuola alle 8,30.

(Osserva bene il disegno)

Uffa!



Gianni ha rispettato la REGOLA fatta da lui e cioè AUTONOMA?

Gianni ha rispettato la REGOLA fatta dagli altri e cioè IMPOSTA?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

13

REGOLA  
IMPOSTA

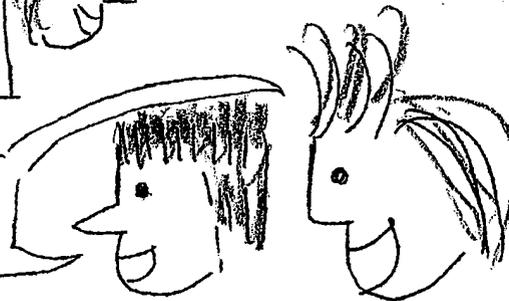
15

Andiamo a vedere gli indiani! Voglio andare in galleria perché ci si vede meglio.



Va bene, andiamo a vedere gli indiani, però andiamo in platea, perché si paga di meno.

Andiamo a vedere gli indiani, però in platea!



Ti sembra che la REGOLA che alla fine Salvatore e Peppino hanno seguito è solo di Peppino?

Ti sembra che la REGOLA che alla fine Salvatore e Peppino hanno seguito è in parte di Peppino e in parte di Salvatore?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

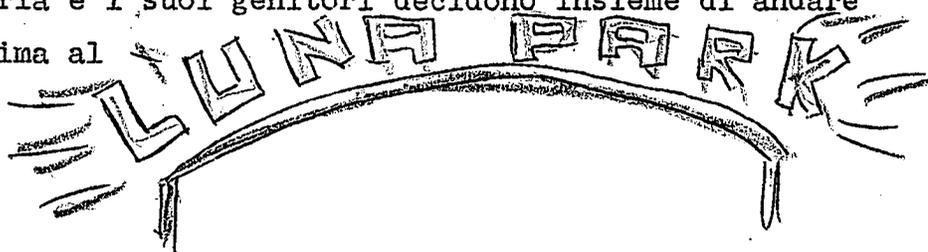
14

REGOLA  
IMPOSTA

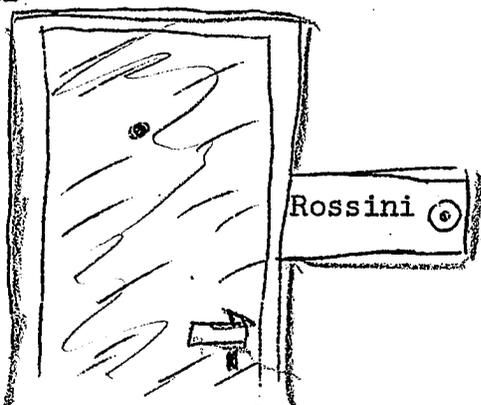


(Osserva bene il disegno)

Carla e i suoi genitori decidono insieme di andare prima al



e poi dai



Carla ha fatto come voleva lei?

I genitori di Carla hanno fatto come volevano loro?

Tutti hanno fatto in parte quello che voleva Carla e in parte quello che volevano i genitori?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

45

La REGOLA che alla fine Salvatore e Peppino hanno seguito è in parte di Peppino e in parte di Salvatore.



Alla fine Peppino, Salvatore e Gianni vanno a vedere la partita come aveva detto Peppino, ma alle curve come avevano detto Salvatore e Gianni.

Peppino facendo così ha seguito una REGOLA fatta solo da lui e cioè AUTONOMA ?

Peppino ha seguito una REGOLA fatta tutta dagli altri e cioè IMPOSTA ?

Peppino ha seguito una REGOLA fatta in parte da lui e in parte dagli altri e cioè in parte AUTONOMA e in parte IMPOSTA ?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

16  
Tutti hanno fatto in parte quello che voleva Carla e in parte quello che volevano i genitori.

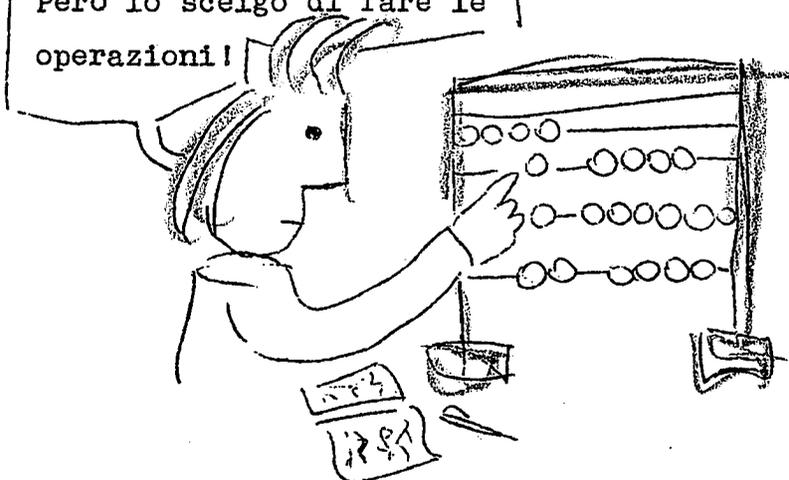


La REGOLA che Salvatore segue è dunque in parte A \_\_\_\_\_ e in parte I \_\_\_\_\_.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

17 Peppino ha seguito una REGOLA fatta in parte da lui e in parte dagli altri e cioè in parte AUTONOMA e in parte IMPOSTA

19 Bisogna fare i compiti perché lo dice la maestra! Però io scelgo di fare le operazioni!



La REGOLA che sta seguendo Salvatore ti sembra una REGOLA AUTONOMA?

La REGOLA che sta seguendo Salvatore ti sembra una REGOLA IMPOSTA?

La REGOLA che sta seguendo Salvatore ti sembra una REGOLA in parte AUTONOMA e in parte IMPOSTA?

(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

18 AUTONOMA e IMPOSTA

20 E' festa!

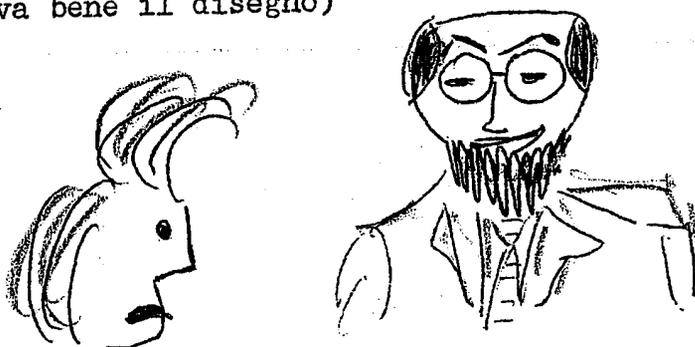
Salvatore decide di giocare a pallone.

(Osserva bene il disegno)



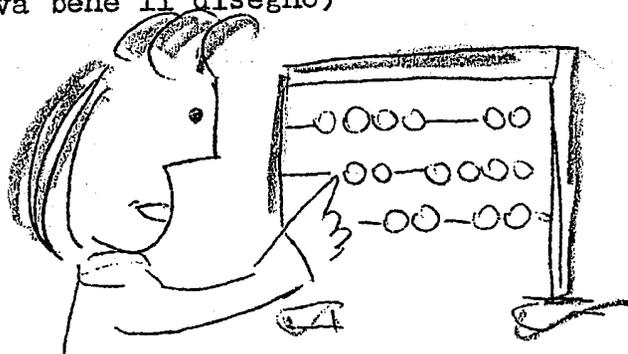
Salvatore poi deve per forza andare a trovare un vecchio zio, come hanno deciso i genitori.

(Osserva bene il disegno)



Salvatore infine fa i compiti come aveva detto la maestra, ma li sceglie di aritmetica.

(Osserva bene il disegno)



La mattina Salvatore giocando a pallone ha seguito una REGOLA ----- .

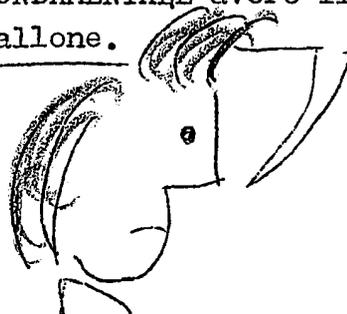
Salvatore andando a trovare lo zio ha seguito una REGOLA -----

Facendo il compito Salvatore ha seguito una REGOLA in parte A ----- e in parte I -----

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

10  
La REGOLA che sta seguendo Salvatore è in parte TONOMA e in parte IMPOSTA.

21 Per giocare a pallone è  
FONDAMENTALE avere il  
pallone.



Salvatore

No!  
Le magliette.



Gianni

Ha ragione Salvatore?

Ha ragione Gianni?

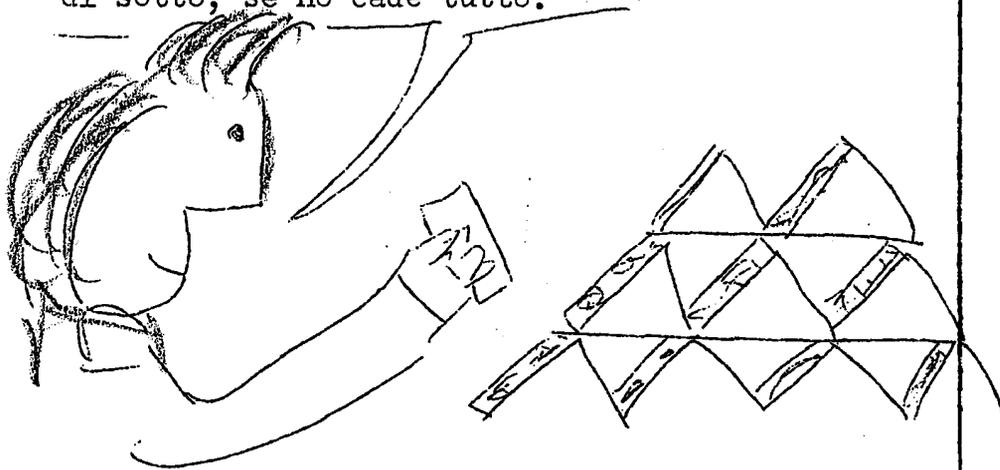
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

20  
AUTONOMA;  
IMPOSTA;  
AUTONOMA IMPOSTA.

22

(Osserva bene il disegno)

Nelle costruzioni con le carte  
è FONDAMENTALE fare bene la parte  
di sotto, se no cade tutto.



Sei d'accordo con Salvatore?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

28  
SALVATORE

23 La baracca dove abita Salvatore è quasi  
cascata giù perché si è rotto un muro.

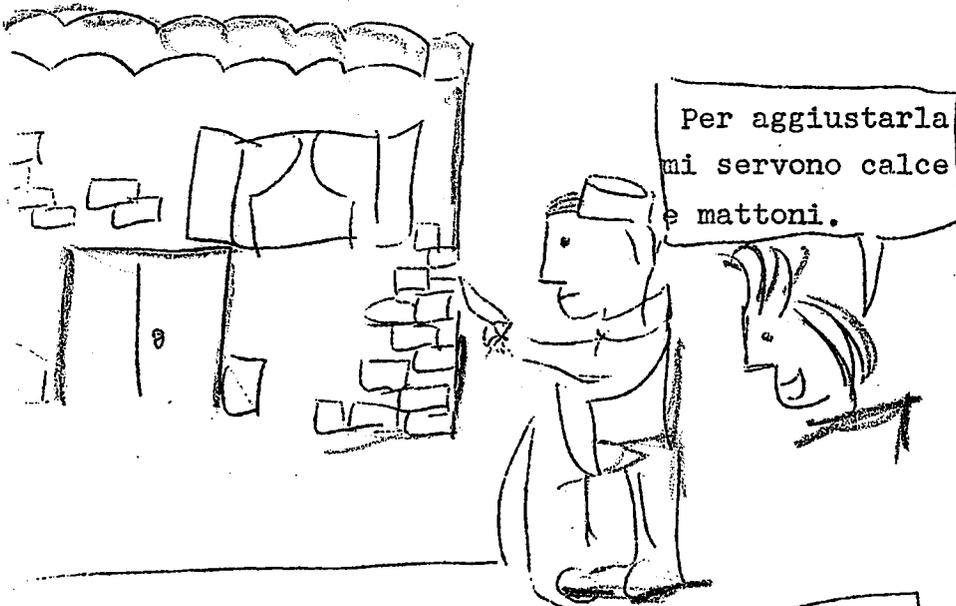


Perché le case stanno su è FONDAMEN \_\_\_\_\_ fare  
riparare i muri.

Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
spazio vuoto (pattino)

22 SI

24 Il padre di Salvatore sta aggiustando la  
baracca.

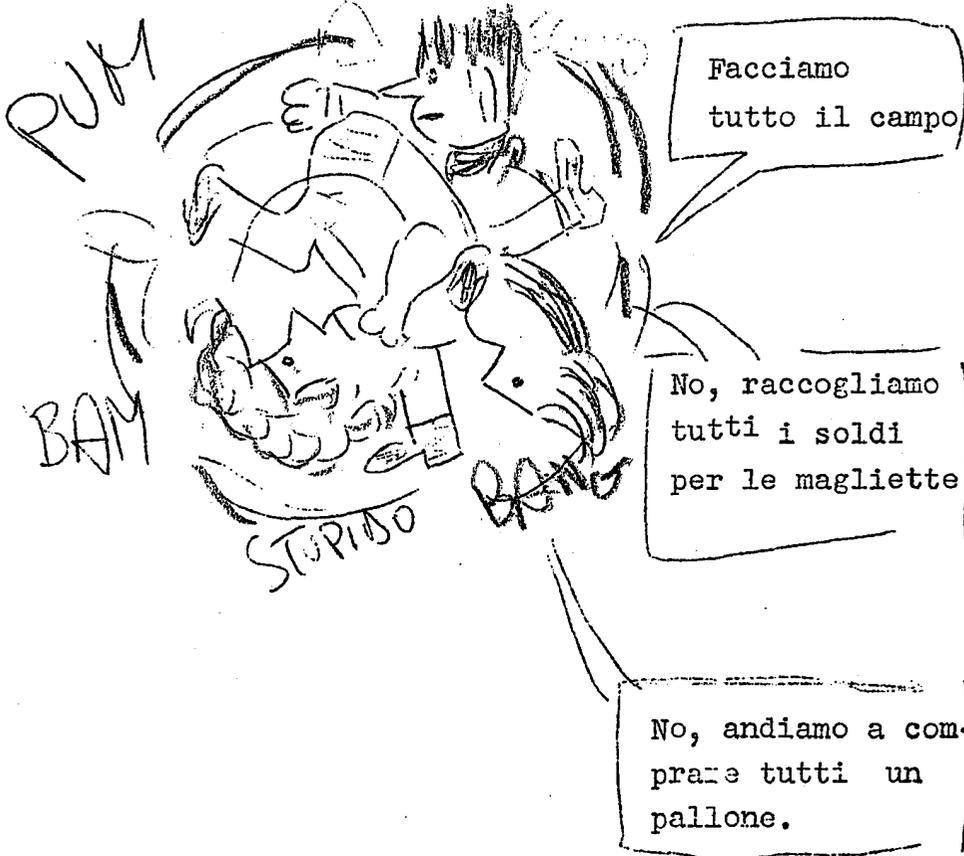


Per aggiustare la baracca è FO \_\_\_\_\_  
necessario usare la calce e i mattoni.

Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
spazio vuoto (pattino)

23 FONDAMENTALE

99 Salvatore, Gianni, Peppino e i loro compagni vogliono mettere su una squadra di calcio.



Che gran confusione!

Perché non ci DIVIDIAMO il LAVORO! Io e le mie amiche, per esempio, possiamo fare le magliette!



Ma Salvatore, Gianni e Peppino la cacciano via.

Hanno fatto bene a non seguire la regola di DIVIDERE il LAVORO, fra di loro come ha detto Carla?

SI

NO

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

I Test

1

A scuola si esce alle 12,30

Questa è una \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

2



Oggi studio storia fino alle 6

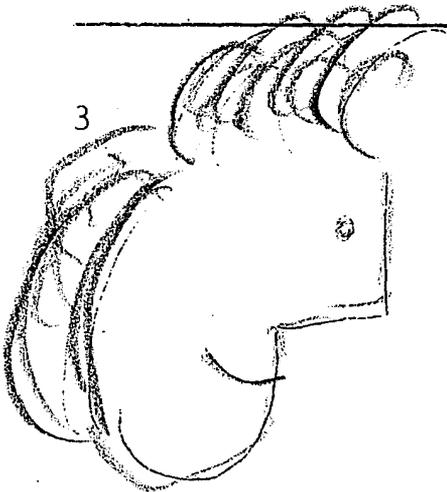
Carla ha fatto una \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulle linee)

1

Regola

3



Nel gioco del calcio  
non si può toccare il  
pallone con le mani.

Salvatore dice una \_\_\_\_\_

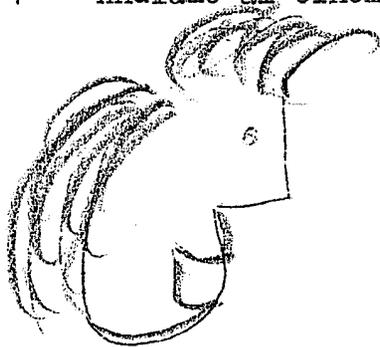
(Scrivi la risposta sulle linee)

2

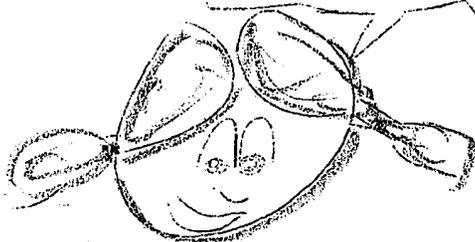
Regola  
Autonoma

4 Andiamo al cinema domenica?

Andiamo al  
cinema ma sabato.



Va bene, andiamo al cinema  
sabato.



Carla e Salvatore seguono una regola

in parte \_\_\_\_\_

e in parte \_\_\_\_\_

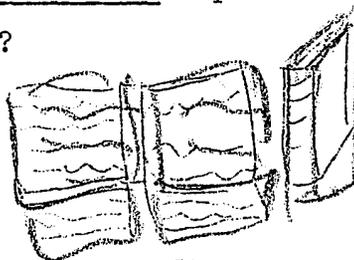
(Scrivi la risposta sulle linee)

3...Regola  
imposta

5 Pensi che per studiare è fondamentale saper  
leggere o andare in bicicletta?

a) saper leggere

b) saper andare in bicicletta



(metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

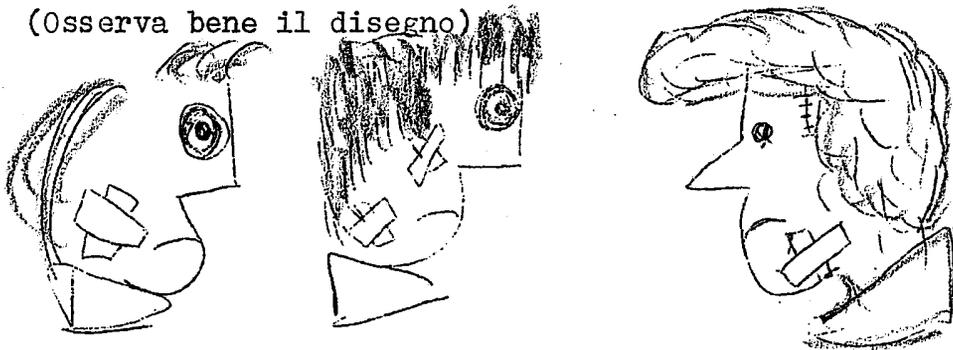
4...Autonoma  
imposta

5...Saper  
leggere

26

Nel gruppo manca del tutto l'ORGANIZZAZIONE.

(Osserva bene il disegno)



Alla fine seguono la regola di DIVIDERE il LAVORO.

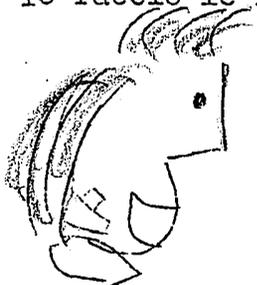
Carla con le amiche fa le magliette.



Salvatore e Gianni si occupano del campo.

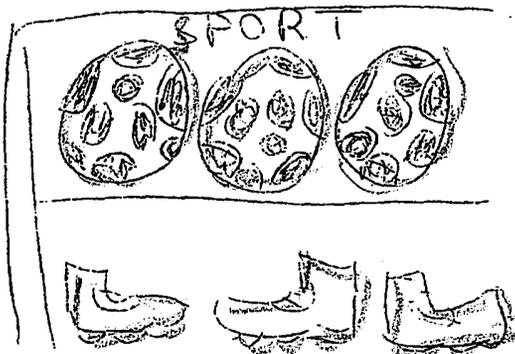
Io faccio le righe.

Bene. Io trovo la rete.



Peppino va a comprare il pallone.

Mi dà un pallone?



Ora che c'è una maggiore ORGANIZZAZIONE ti sembra che le cose vanno meglio?

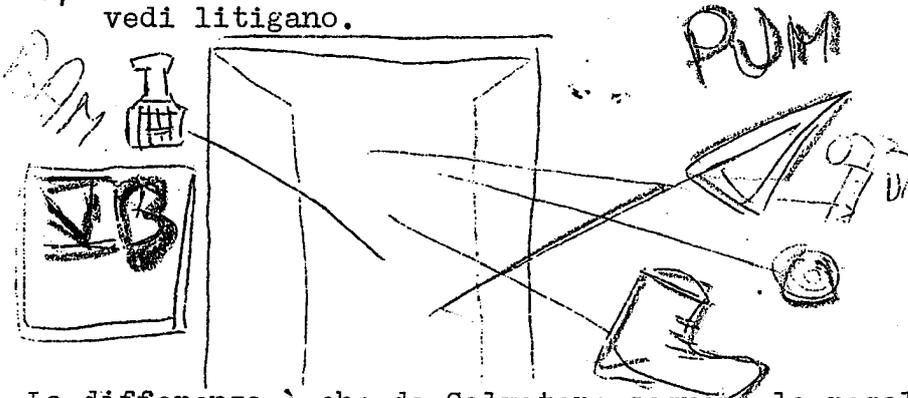
SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

25 NO

27 Anche la classe accanto a quella di Salvatore vuole formare una squadra di calcio, ma come vedi litigano.



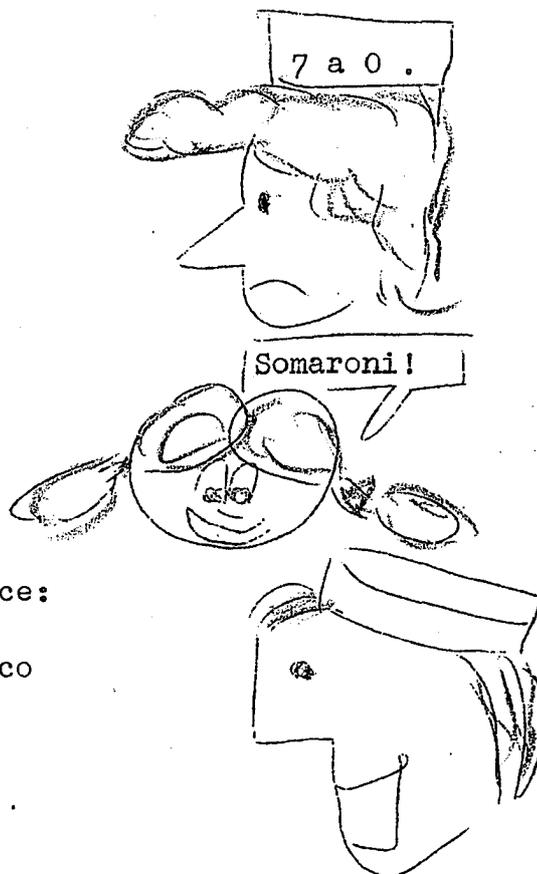
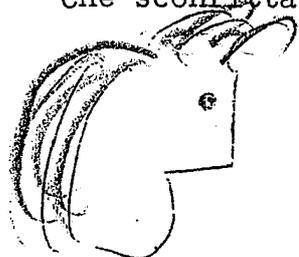
La differenza è che da Salvatore seguono la regola di DIVIDERE il LAVORO e cioè sono riusciti a fare una ORGANIZZA \_ \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

26 SI

28 Alla prima partita Salvatore e gli altri hanno perso 7 a 0.

Che sconfitta!



Il papà di Salvatore dice:

Eravate tutti all'attacco e nessuno pensava alla difesa.

Ancora una volta manca l'ORGA \_ \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

27 ORGANIZZAZIO

29

Dobbiamo ORGANIZZARCI  
come prima.



Io vado in  
difesa.



Io faccio lo  
stopper.



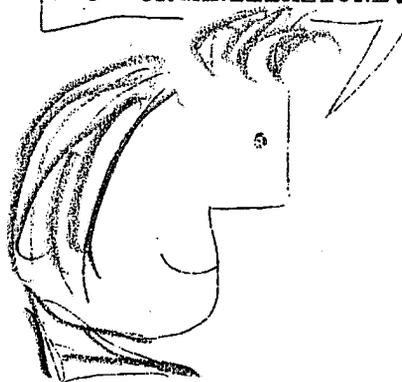
Ora nella squadra c'è l'0

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

28  
ORGANIZZAZIONE

30

Solo nella nostra squadra  
c'è ORGANIZZAZIONE!



Salvatore

No! Anche  
nelle altre.



Peppino

Ha ragione Salvatore?

Ha ragione Peppino?

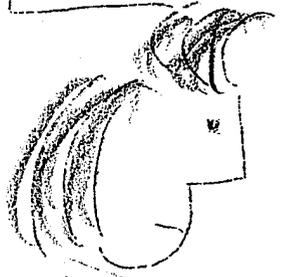
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

29  
ORGANIZZAZIONE

31

~~28~~

Maestra, è vero che tutte le squadre sono ORGANIZZAZIONI ?



Si, è vero.



Ora Salvatore sa che tutte le squadre sono

o \_\_\_\_\_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

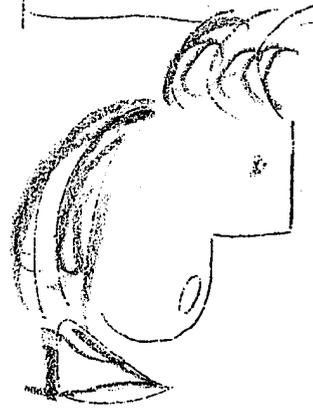
30

PEPPINO

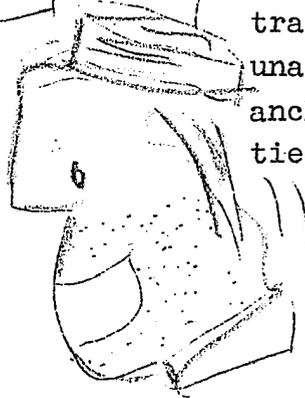
32

~~29~~

Lo sai che tutte le squadre sono ORGANIZZAZIONI ?



Certo, dovunque c'è la regola di dividere il lavoro tra le persone c'è una ORGANIZZAZIONE, anche nel mio cantiere.



Nel cantiere dove lavora il padre di Salvatore si segue la regola di dividere il lavoro tra le persone, quindi anche quella è una o \_\_\_\_\_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

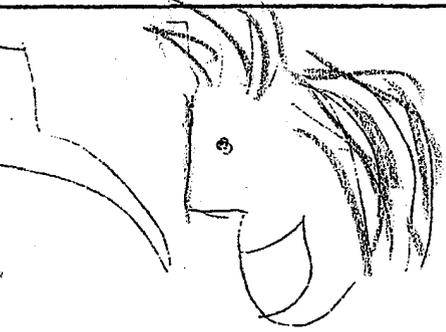
31

ORGANIZZAZIONE

33 Sapete quante ORGANIZZAZIONI ci sono?



Gianni



Una !



Peppino

Tante !



Ha ragione Gianni?  
Ha ragione Peppino?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

32 ORGANIZZAZIONE

34



Lo sa che le ORGANIZZAZIONI sono tante?

Certo, anzi ti dico che anche lo STATO ITALIANO è un tipo di ORGANIZZAZIONE.

(Osserva bene il disegno)

Salvatore è rimasto sorpreso?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

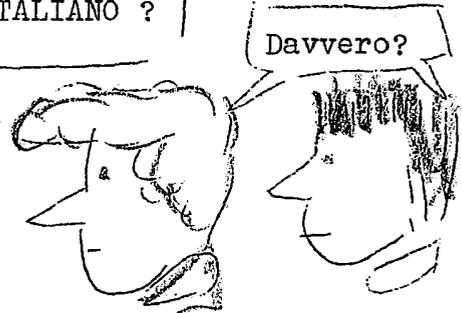


33 PEPPINO

33



Lo sapete che fra i tanti tipi di ORGANIZZAZIONI c'è anche lo STA\_\_ ITALIANO ?



Davvero?

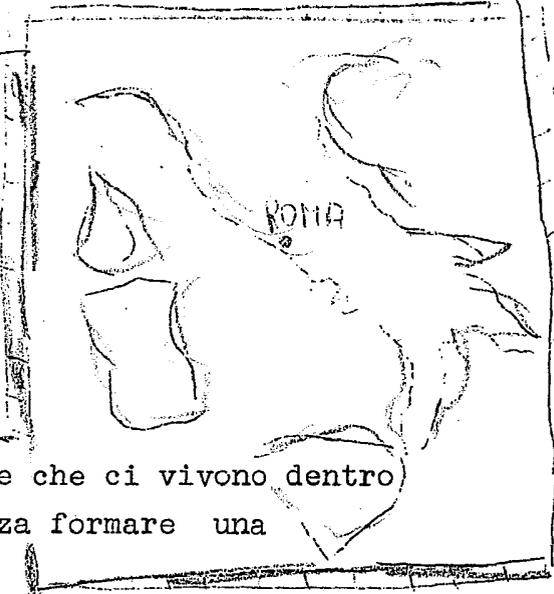
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

34

SI

34

Guarda quanto è grande il TERRITORIO della cartina geografica.



Pensi che tutte le persone che ci vivono dentro possano stare insieme senza formare una ORGANIZZAZIONE ?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

35

STATO

35

Sapresti dire come si chiama l'organizzazione di tutte le persone che vivono nel TERRITORIO ITALIANO ?

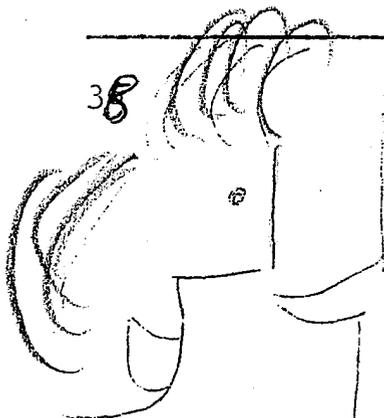
S T A \_\_ ITALIANO

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

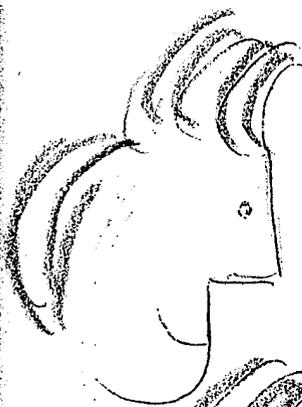
36

NO

38



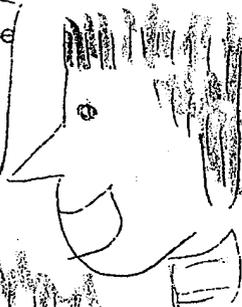
Adesso ti faccio una domanda difficile.  
Lo STATO ITALIANO è l'organizzazione di tutte le persone che vivono nel TERRITORIO ITALIANO ?



Oppure è la organizzazione delle persone vecchie?



O è l'organizzazione delle donne?



Lo STATO ITALIANO è l'organizzazione di tutte le persone che vivono nel T \_\_\_\_\_ ITALIANO.



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

37

STATO ITALIANO

39



Tutte le persone che vivono nel TERRITORIO  
 indicato nella cartina formano un tipo di  
 organizzazione che si chiama  
 S \_\_\_\_\_ ITALIANO .

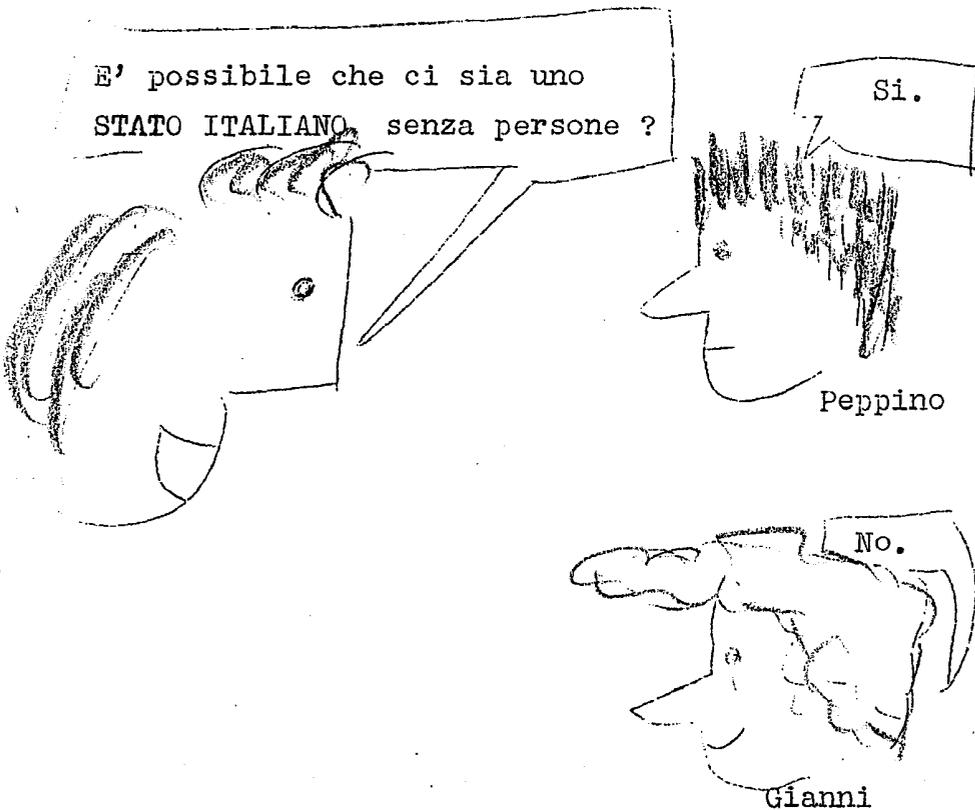
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
 trattino)

38

Lo STATO ITALIANO  
 è l'organizzazione  
 di tutte le persone  
 che vivono nel  
 TERRITORIO ITALIANO

39 40

Salvatore domanda a Peppino :



Ha ragione Peppino ?

Ha ragione Gianni ?

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

39

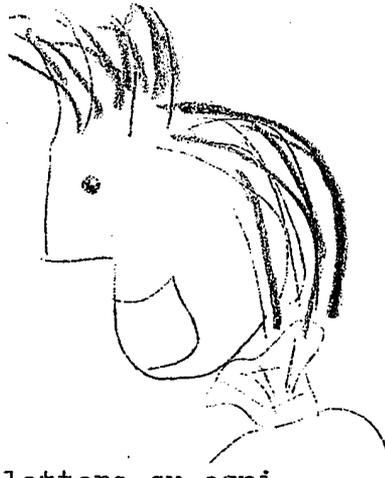
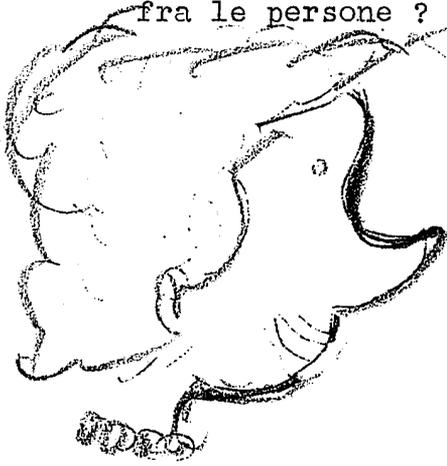
STATO  
 ITALIANO

41  
38

Salvatore! Sai dirmi  
a cosa serve la regola  
di DIVIDERE IL LAVORO  
fra le persone ?

A fare una

0



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

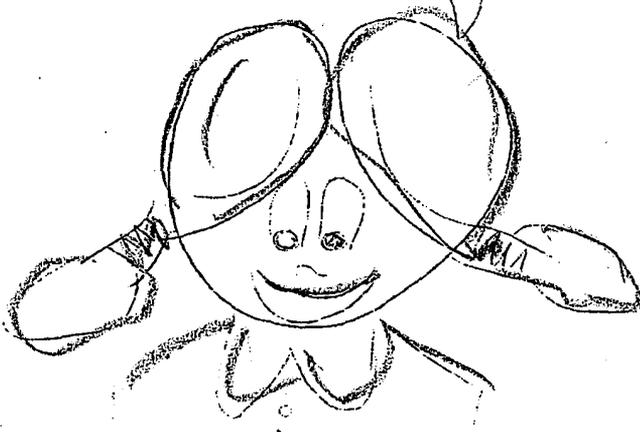
40 Ha  
ragione  
Gianni

42  
39

Peppino! Sai dirmi come  
si chiama l'organizzazione  
di tutte le persone che  
vivono nel  
TERRITORIO ITALIANO ?

Si chiama

----- ITALIANO .



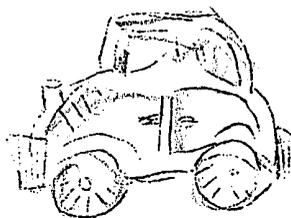
(Scrivi la risposta mettendo le lettere su ogni  
trattino)

401  
ORGANIZZA-  
ZIONE

10  
STATO

II Test

1 Nelle fabbriche di automobili  
alcuni operai fanno i motori;  
altri operai fanno la carrozzeria;  
altri ancora montano il motore sulla carrozzeria.



In queste fabbriche si segue la regola di  
\_\_\_\_\_ il lavoro .

(Scrivi la risposta sulla linea)

2 Pensi che solo nelle fabbriche di automobili si  
segue la regola di dividere il lavoro tra le  
persone ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

1- dividere il  
lavoro.

3 Poiché nelle fabbriche di automobili si segue  
la regola di dividere il lavoro possiamo dire  
che sono delle \_\_\_\_\_ .

(Scrivi la risposta sulla linea)

2-  
-NO-

4

(Scrivi la risposta sulla linea)

3-  
ORGANIZZAZIONI

5 Le squadre di calcio;  
 la scuola;  
 i cantieri.  
 Sono delle \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

~~4~~ Dividere  
 il lavoro

6 Lo stato italiano è una  
 \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

~~5~~  
 Organizzazioni

7 Lo stato italiano è l'organizzazione  
 di tutte le persone che vivono nel  
 territorio francese ?

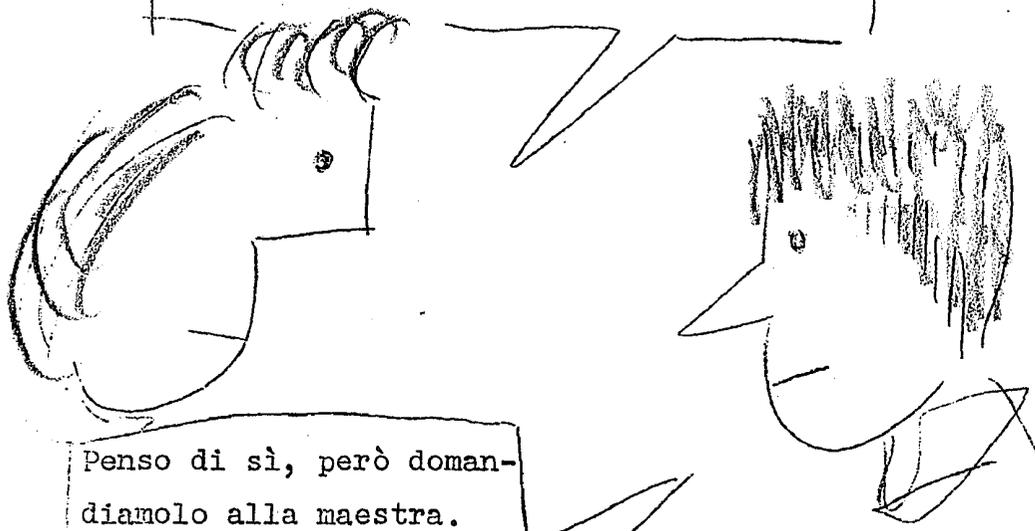
Si                      No

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

~~6~~  
 Organizzazione

~~7~~ No

2 L'ORGANIZZAZIONE della squadra ha come  
 REGOLA FONDAMENTALE quella di DIVIDERE  
 i giocatori in attaccanti e difensori.  
 Pensi che c'è una REGOLA FONDAMENTALE  
 anche nella ORGANIZZAZIONE dello  
 STATO ITALIANO ?



Penso di sì, però doman-  
 diamolo alla maestra.

Pensi che Peppino abbia ragione?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

2 La REGOLA FONDAMENTALE  
 dello STATO ITALIANO c'è  
 e si chiama  
 COSTITUZIONE ITALIANA .



Allora Peppino aveva ragione?

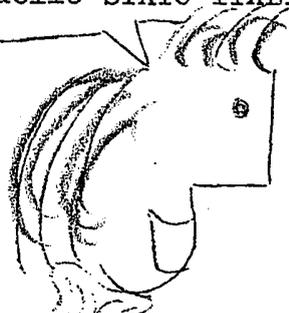
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

2

SI

2 Peppino! Come si chiama  
la REGOLA FONDAMENTALE  
dello STATO ITALIANO ?



Si chiama  
COSTITUZION \_ ITALIANA



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su  
ogni trattino)

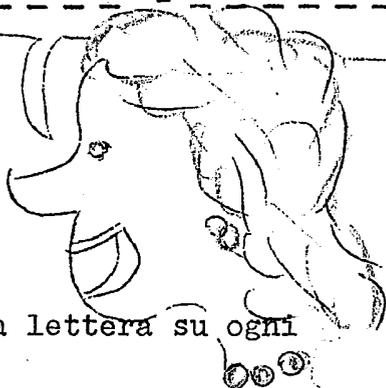
2 SI

12 Dove stiamo noi  
è uno STATO !



Giusto! Noi stiamo  
nel TERRITORIO ITALIANO  
e lo stato si chiama

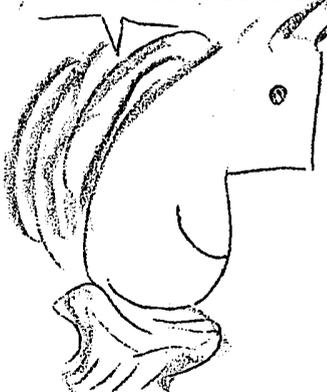
S \_ \_ \_ \_ I \_ \_ \_ \_



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

2 COSTT  
TUZIONE

12 Allora se il nostro  
è lo STATO ITALIANO co-  
me si chiama la  
COSTITUZIONE ?



La COSTITUZIONE dello  
STATO ITALIANO è la

C \_ \_ \_ \_ \_

ITA \_ \_ \_ \_ \_



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

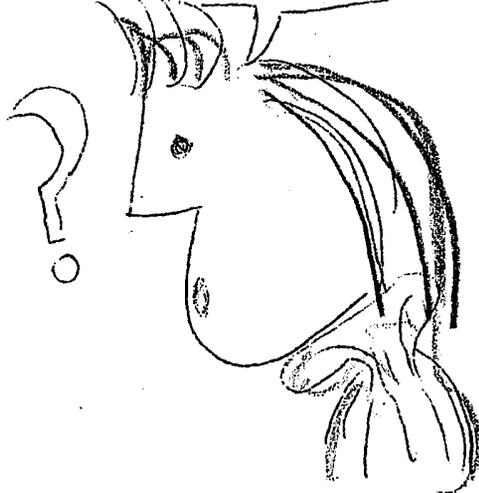
12  
STATO  
ITALIANO

14

Ma come si chiamano le  
persone che abitano nello  
STATO ?

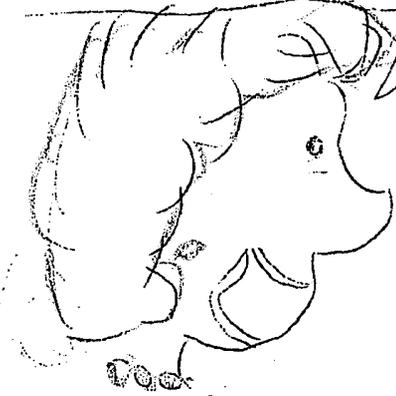


STATAROLI ?  
STATINI ?  
STATICI ?



La maestra sorride e dice :

Non ci arriverete mai  
perché le persone che  
abitano nello STATO  
si chiamano CITTADINI !



Ma perché si  
chiamano  
CITTADINI ?



Salvatore è rimasto sorpreso nel sentire la parola  
CITTADINI ?

SI

NO

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

12

COSTITUZIONE  
ITALIANA

14 Le persone che abitano nello  
STATO si chiamano CITTADINI per  
ché tanto tempo fa gli STATI era  
no città !

Così da città  
è venuta fuori  
la parola  
CITTAD \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
spazio vuoto)

14

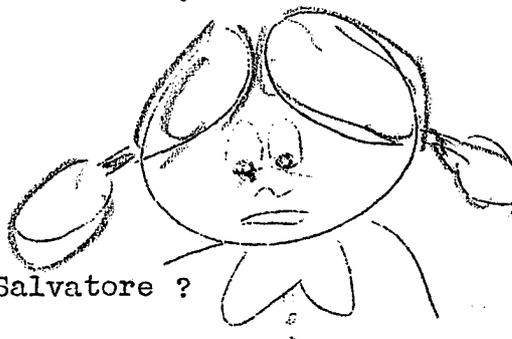
SI

38 Salvatore dice a Maria :

Noi due siamo tutti  
e due CITTADINI  
ITALIANI UGUALI !



No, non siamo  
CITTADINI ITALIANI  
UGUALI perché tu  
sei brutto e troppo  
alto.



Maria ti sembra gentile con Salvatore ?

SI NO

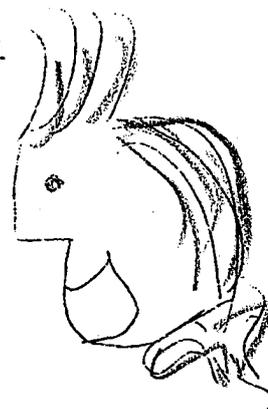
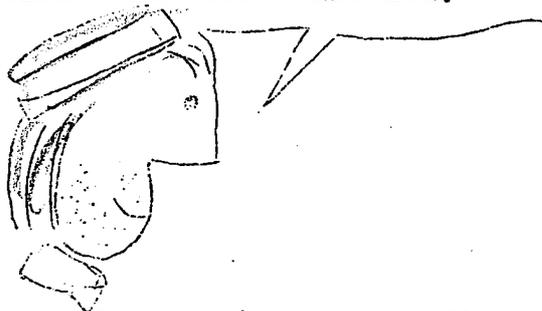
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

14

CITTADINI

38 Il padre dice a Salvatore :

Essere CITTADINI UGUALI non significa  
avere lo STESSO CORPO, cioè gli stessi  
capelli o la stessa altezza.



Pensi che Salvatore è contento di quello che gli  
ha detto il padre ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

38

NO

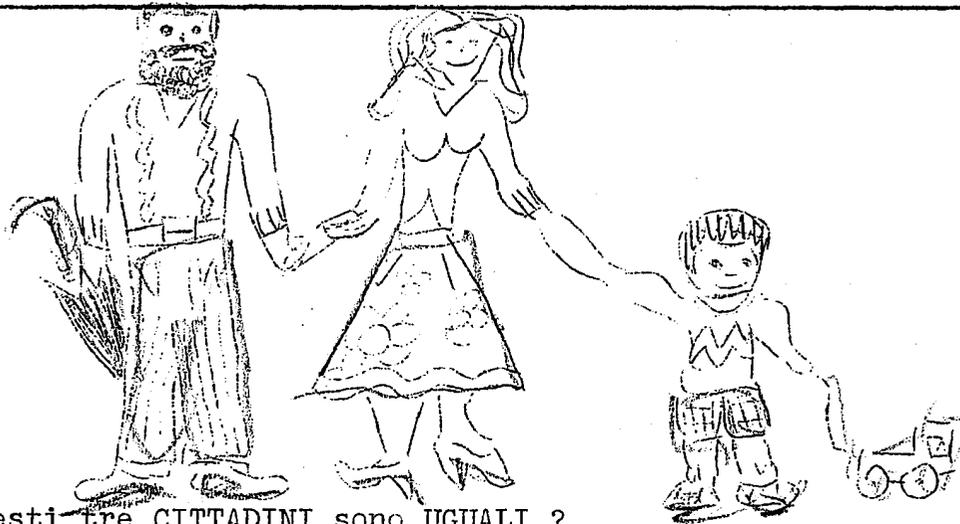
38 Adesso Salvatore sa che essere CITTADINI UGUALI  
non significa avere lo STESSO C \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

38

SI

38



Questi tre CITTADINI sono UGUALI ?

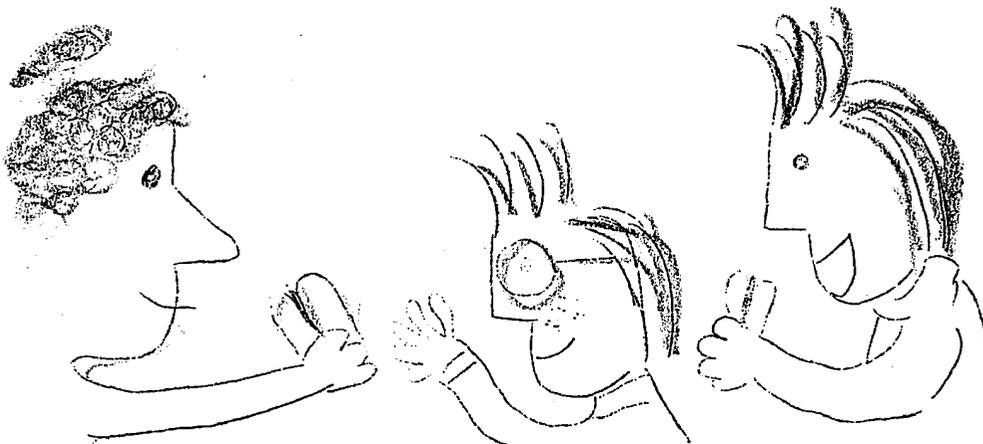
SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

38 CORPO

40



La mamma dà a Salvatore ed Antonio suo fratello un panino ciascuno. Li TRATTA allo STESSO MODO ?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

40 SI

40 La maestra TRATTA allo STESSO MODO Salvatore e i compagni e vuole che nessuno di loro parli mentre spiega.

Fa bene a TRATTARE tutti allo STESSO MODO ?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

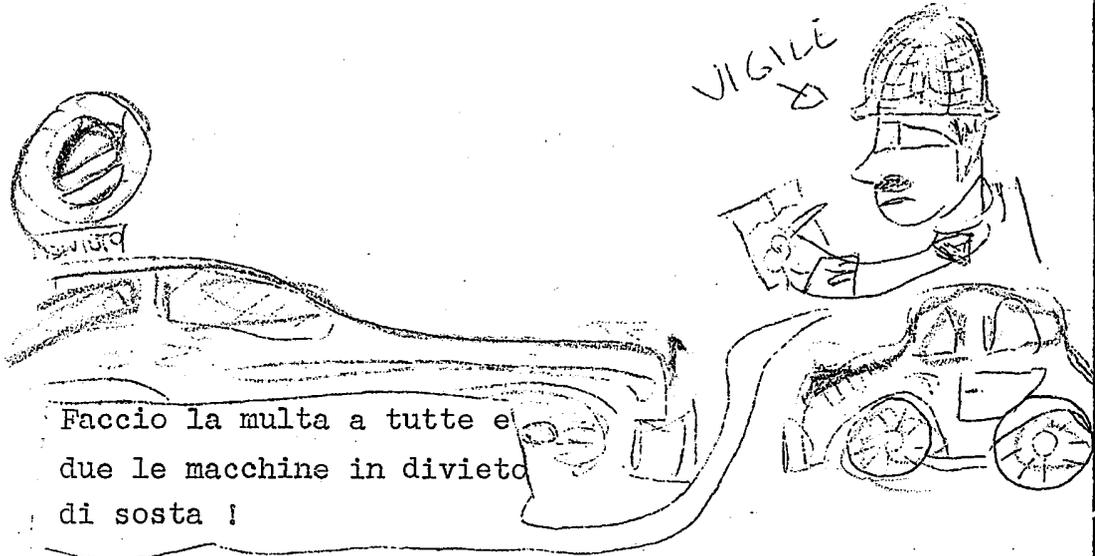
40 SI

40 Allora essere CITTADINI UGUALI significa essere  
CITTADINI TRATT \_ \_ \_ ALLO STESSO MOD \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

40 SI

40 (Osserva bene il disegno)



Faccio la multa a tutte e  
due le macchine in divieto  
di sosta !

Il vigile fa la multa a tutte e due le macchine, perché  
per lui i CITTADINI sono UGUALI, infatti li  
TRATTA allo STESSO MO \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino).

40 TRATTARE  
ALLO STESSO  
MODO

40 Biglietti!  
Tutti i signori devono  
fare il biglietto,  
grazie !



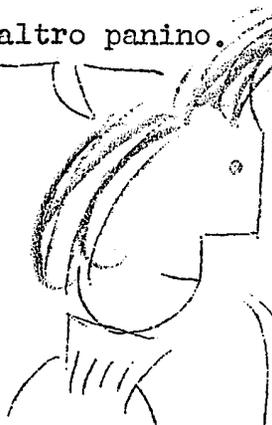
Per lo zio Gennaro che fa i biglietti sull'autobus  
tutti i CITTADINI sono UGUALI infatti li  
TRATTA allo S \_ \_ \_ \_ \_ M \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

40  
STESSO MODO

62

Ho fame, voglio un altro panino.



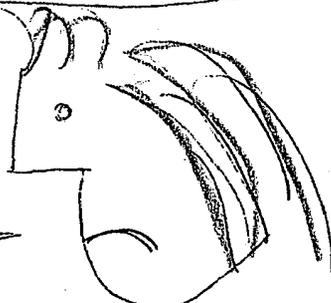
Perché non ne compri di più ?

Non ce ne sono più.



Non ho soldi.

Se quando ho fame non posso MANGIARE non sono UGUALE a tutti gli altri.



E' giusto il ragionamento di Salvatore ?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

40

STESSO MODO

62

Papà, per essere UGUALI bisogna poter MANGIARE !



E' vero !



Ha ragione Salvatore.

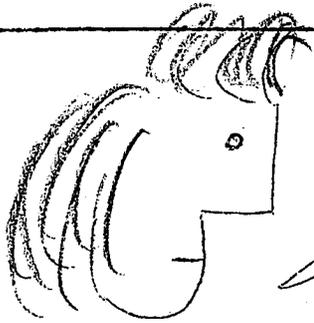
Per essere UGUALI bisogna poter M \_ \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

62

SI

62



Uno che non MANGIA può essere UGUALE agli altri ?

Rispondi tu a Salvatore.

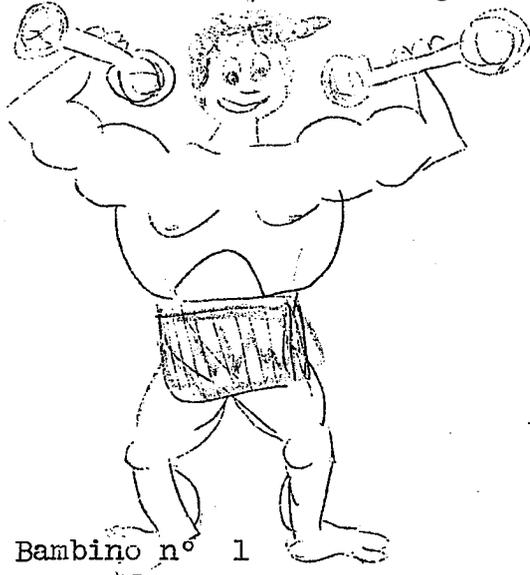
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

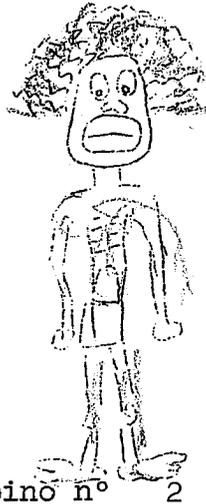
62

MANGIARE

62 (Osserva bene il disegno)



Bambino n° 1



Bambino n° 2

MANGIA meno il bambino n° 1 ?

MANGIA meno il bambino n° 2 ?

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

62

NO

62

Ti sembra che il bambino n° 1 e quello n° 2 sono UGUALI ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

62

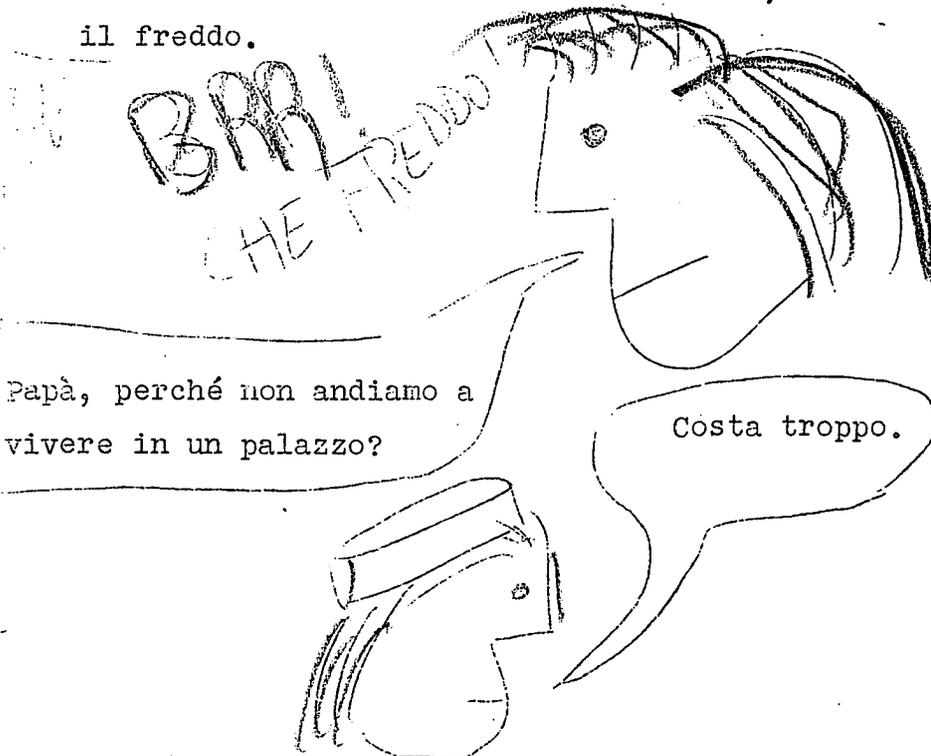
MANGIA meno il bambino n° 2

42 Adesso sai anche tu che per essere UGUALI  
bisogna M \_ \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

62  
NO

66 C'è un buco nella baracca di Salvatore, ed entra  
il freddo.



Pensi che avere una CASA sia importante per essere UGUALI?

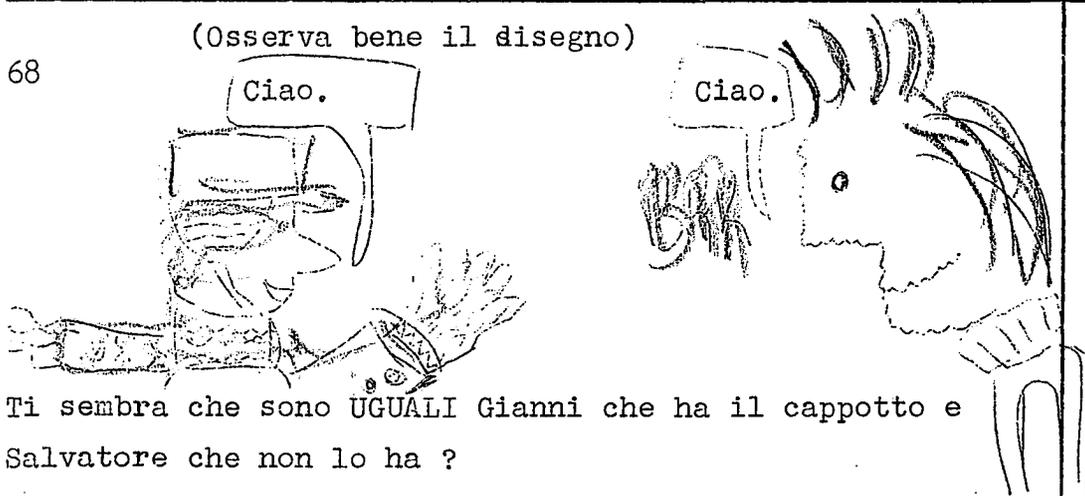
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

42  
MANGIARE

(Osserva bene il disegno)

68



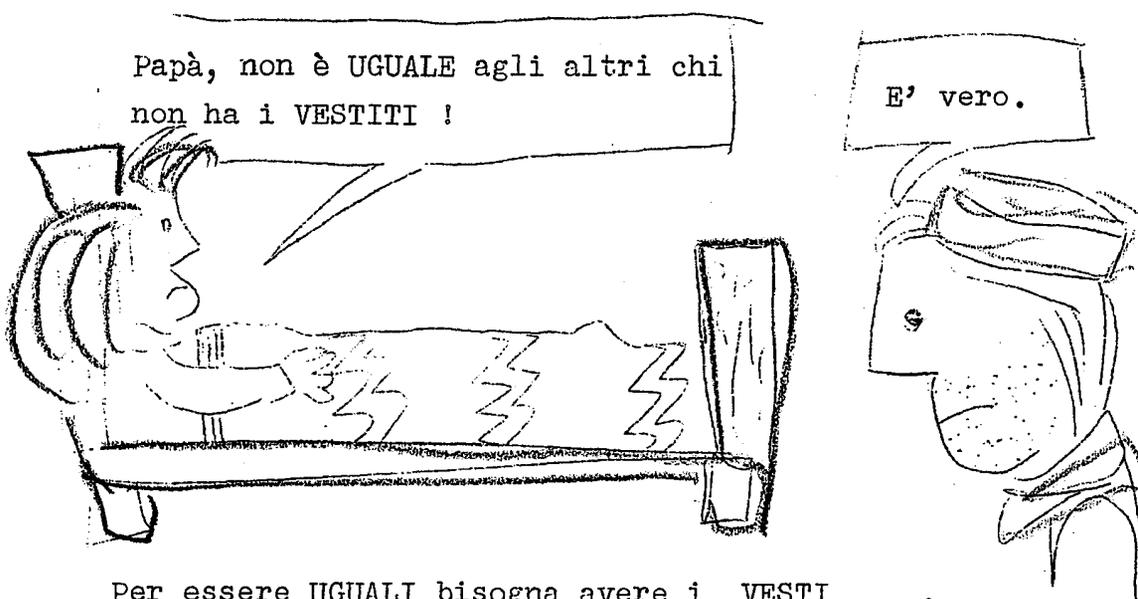
Ti sembra che sono UGUALI Gianni che ha il cappotto e  
Salvatore che non lo ha ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

66  
SI

68 Salvatore che non aveva il cappotto per il freddo si è ammalato.



Per essere UGUALI bisogna avere i VESTI \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

68

NO

44 Ora sai anche tu che per essere UGUALI bisogna avere

CA \_ \_ e VES \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

68

VESTITI

46 E' venuto il dottore e ha ordinato tante medicine per Salvatore malato.



E' giusto quello che pensa Salvatore ?

SI

NO

44

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

CASA  
VESTITI

46 Ho trovato lavoro!  
 Ci sono i soldi per  
 le medicine di  
 Salvatore.

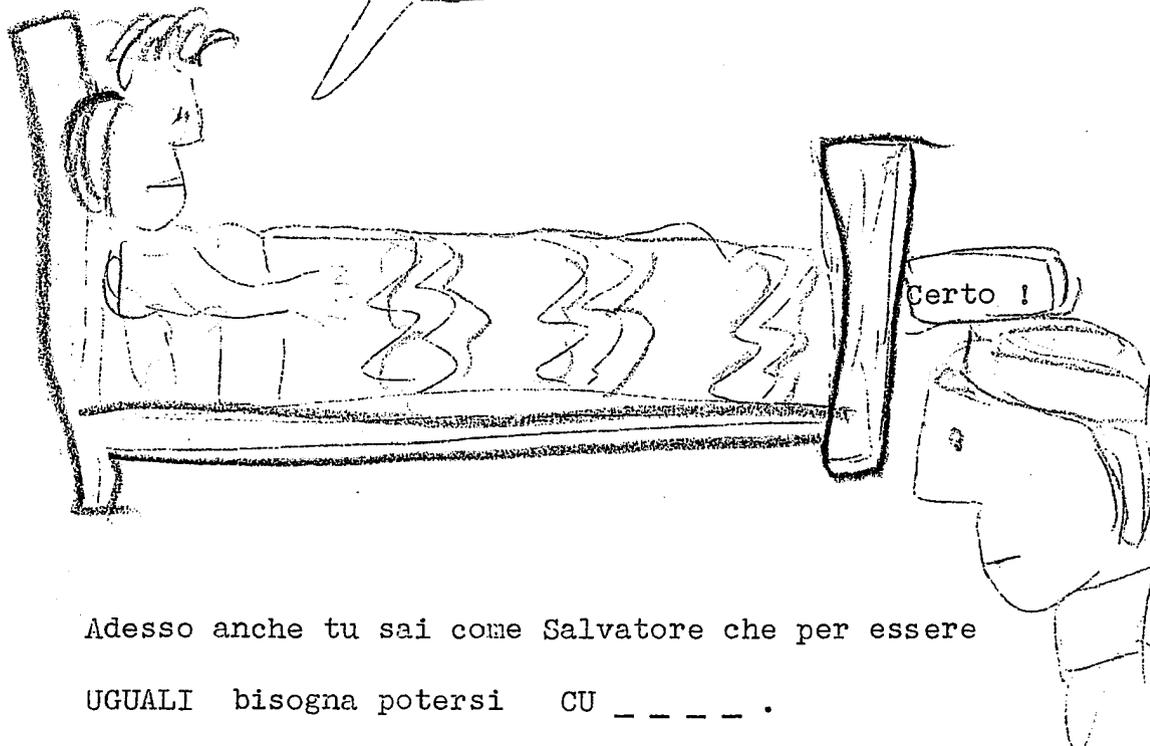


Ora che Salvatore si può CURA \_\_ è UGUALE agli altri!

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
 trattino)

46 SI

46 Papà, è vero che per essere  
 UGUALI agli altri bisogna  
 potersi CURARE ?



Adesso anche tu sai come Salvatore che per essere  
 UGUALI bisogna potersi CU \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
 trattino)

46  
 CURARE

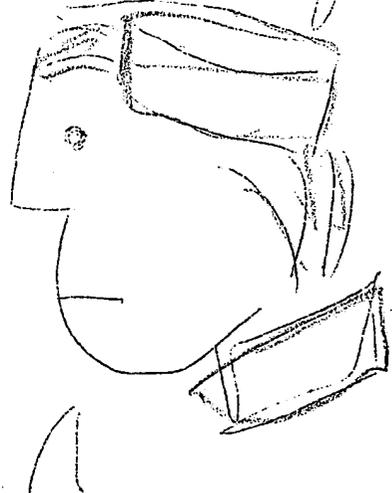
48

Papà, perché è difficile per te trovare lavoro ?

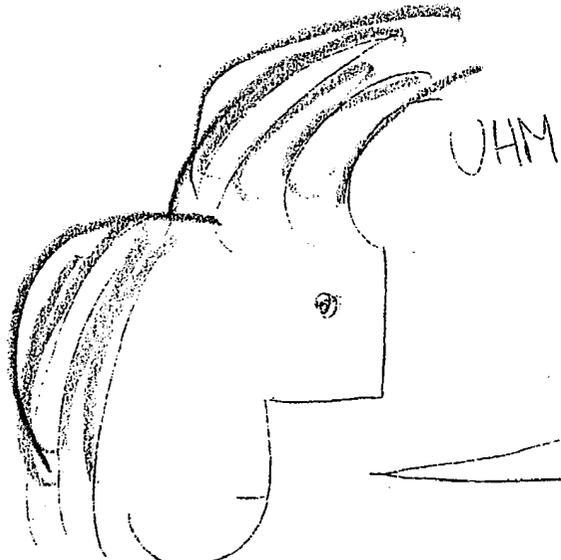


Non ti andava di studiare ?

Perché non ho studiato!



No, eravamo tanti figli e non potevamo STUDIARE tutti.



Papà, io penso che tu non sei UGUALE agli altri, perché non hai potuto STUDIARE!

Pensa bene Salvatore ?

SI

NO

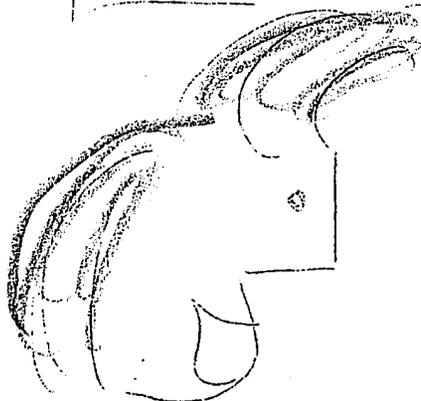
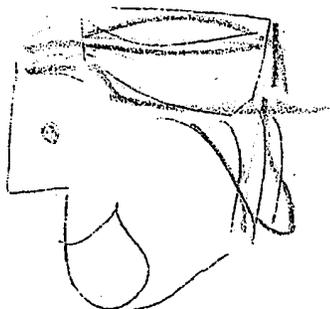
(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

46

CURARE

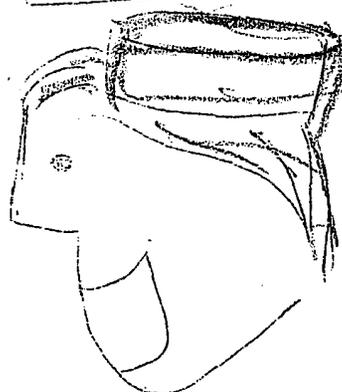
48

E' proprio vero quello  
che pensi ! Capisci ora  
perché voglio farti  
STUDIARE ?



Si, per farmi  
essere UGUALE  
agli altri.

Certo, per essere  
UGUALE agli altri  
bisogna poter  
STU \_ \_ \_ \_ .



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

48

SI

48

Ora anche tu come Salvatore sai che per  
essere UGUALE agli altri  
bisogna poter STU \_ \_ \_ \_ .

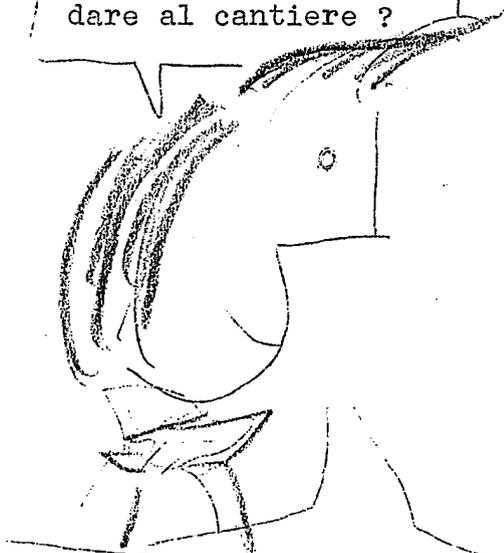
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

48

STUDIARE

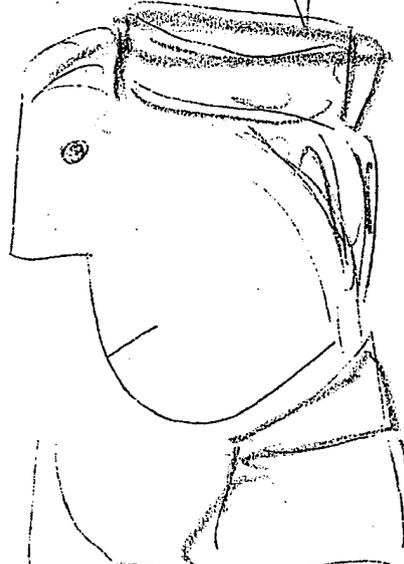
70

Papà, noi abbiamo  
bisogno di più soldi.  
Perché non te li fai  
dare al cantiere ?



Ma allora non fai parte  
dell'ORGANIZZAZIONE  
del cantiere ?

Perché non  
comando niente!



Come no!  
PARTECIPO UBBIDENDO  
solamente ! Siamo  
tutti così noi  
lavoratori.

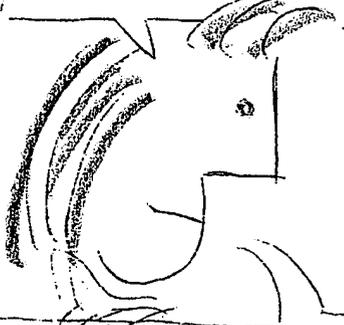
Ti sembra una cosa giusta PARTECIPARE UBBIDENDO  
solamente ?

SI

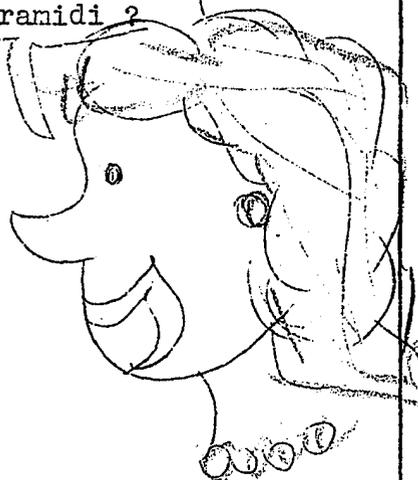
NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

70 Maestra! Lo sa che anche mio padre fa come gli Egiziani?



Costruisce le piramidi ?



No! UBBIDISCE solamente.

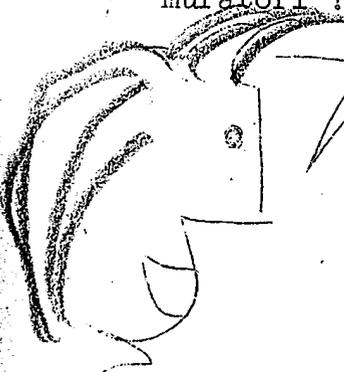
Il padre di Salvatore al cantiere UBBIDI \_ \_ \_ \_ solamente cioè PARTECIPA PASSIVAMENTE all'ORGANIZZAZIONE.

(Scrivi la risposta mettendo una;lettera su ogni trattino)

70

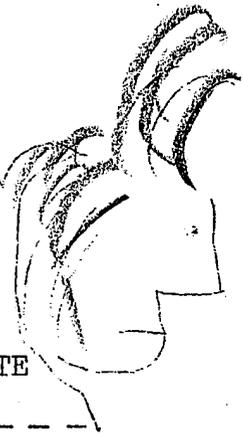
SI

70 Maestra! Oggi parliamo delle piramidi e dei muratori !



SI

No! Oggi dobbiamo fare le equivalenze.



Va bene, anche nella ORGANIZZAZIONE della scuola si PARTECIPA PASSIVAMENTE perché si UBBI \_ \_ \_ \_ \_ solamente.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

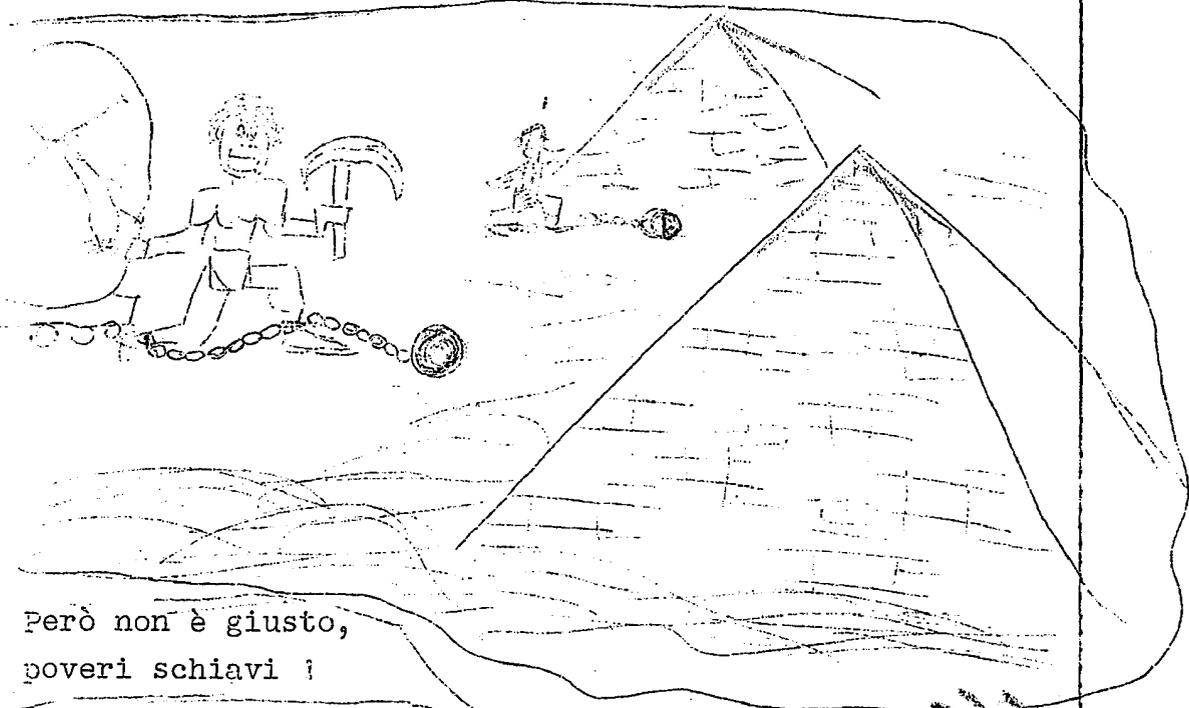
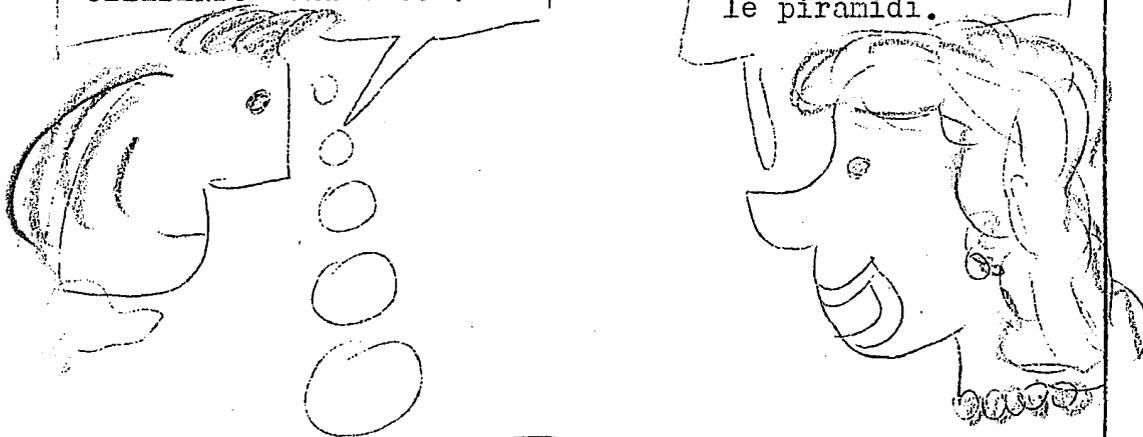
70

UBBIDISCE

70

Maestra! E' vero che  
si può PARTECIPARE ad  
una ORGANIZZAZIONE anche  
UBBIDENDO solamente ?

Come no! Pensa  
agli schiavi in  
Egitto che facevano  
le piramidi.



Però non è giusto,  
poveri schiavi !

Ha ragione Salvatore ?

SI

NO

(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

70

NO

70

Aspetta! Hai ragione!  
vediamo cosa dicono  
gli altri !



Come Salvatore !

Gli schiavi !

Le piramidi !

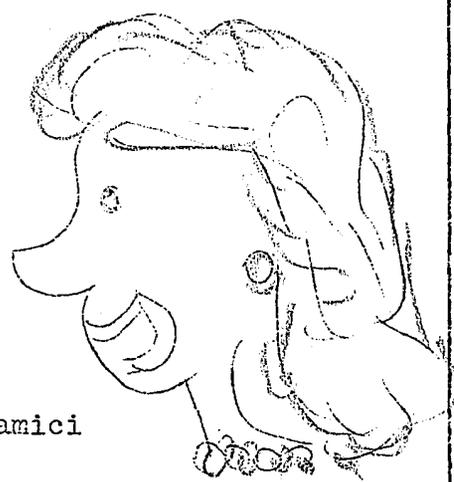
Le equivalenze !

I muratori !

L'Egitto !



Va bene, faremo le  
piramidi e i muratori!



E' giusto che Salvatore e i suoi amici  
a scuola non UBBIDISCANO solamente  
e cioè non PARTECIPANO solo PASSIVAMENTE ?

SI

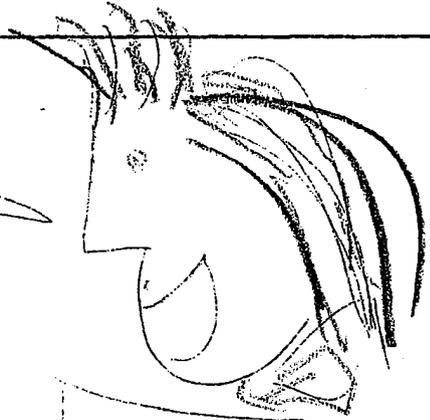
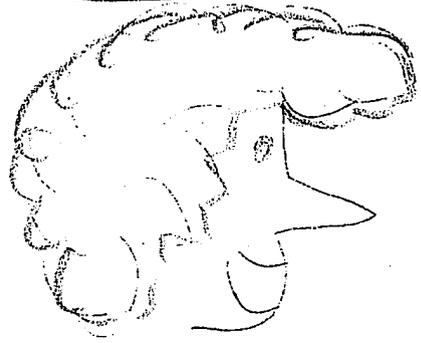
NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

70

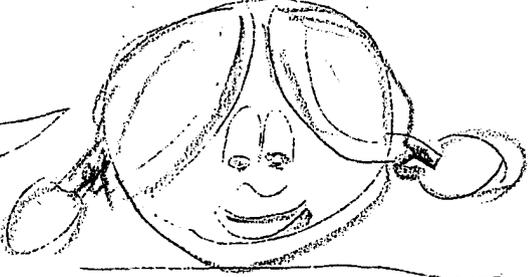
UBBIDISCE

74 Che bello! A scuola possiamo DECIDERE anche noi !

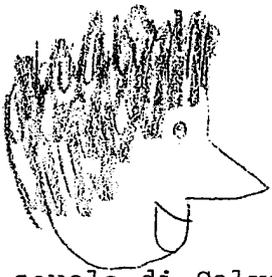


Forte !

Ma allora si PARTECIPA ATTIVAMENTE !



Sì, si PARTECIPA proprio ATTIVAMENTE

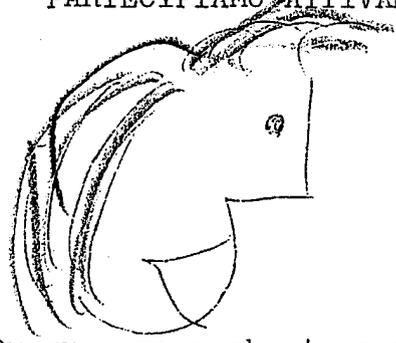


Nella scuola di Salvatore si può anche DECIDER \_ insieme agli altri, cioè si PARTECIPA ATTIVAMENTE.

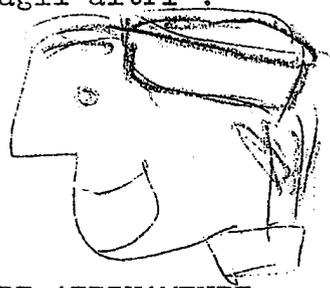
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

70 SI

74 Sai papà, a scuola PARTECIPIAMO ATTIVAMENTE.



Bene! Potete DECIDERE insieme agli altri !



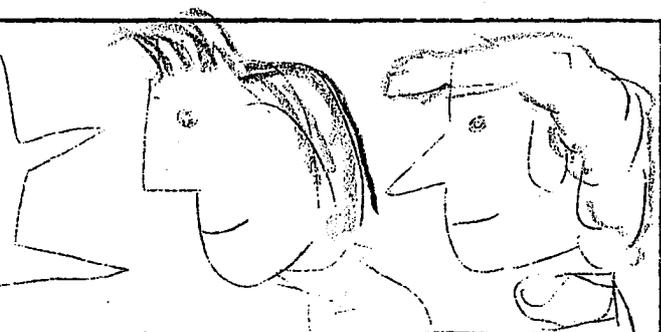
Dunque ora anche tu sai che PARTECIPARE ATTIVAMENTE significa DE \_ \_ \_ \_ \_ insieme agli altri.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

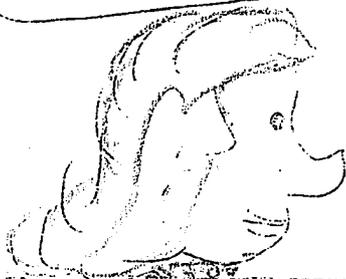
74 DECIDERE

76

Signora maestra, a noi viene fame verso le 9,30! Possiamo mangiare prima ?



No! La REGOLA è di fare ricreazione alle 10,30.



Noi possiamo cambiarla questa REGOLA :



Eh già! Noi PARTECIPIAMO ATTIVAMENTE!



Ti sembra che PARTECIPARE ATTIVAMENTE significa anche fare le REGOLE insieme agli altri ?

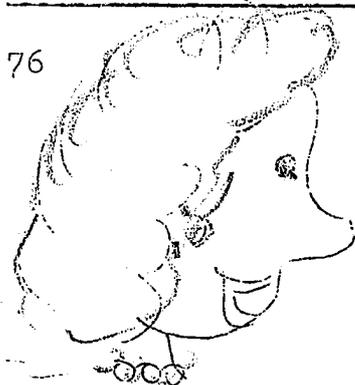
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

74

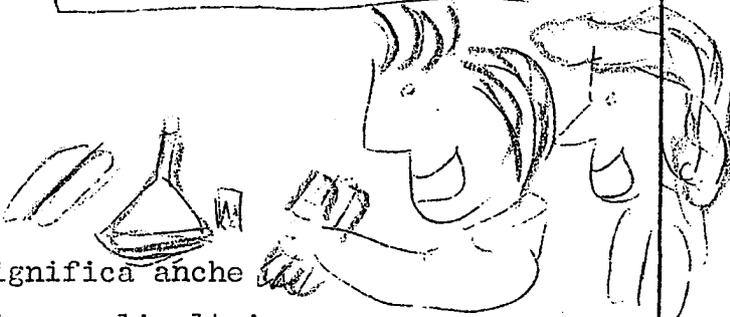
DECIDERE

76



Va bene, avete ragione! Chi PARTECIPA ATTIVAMENTE fa anche le REGOLE insieme agli altri.

Evviva! Mangiamo subito!



PARTECIPARE ATTIVAMENTE significa anche fare le R \_ \_ \_ \_ \_ insieme agli altri.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

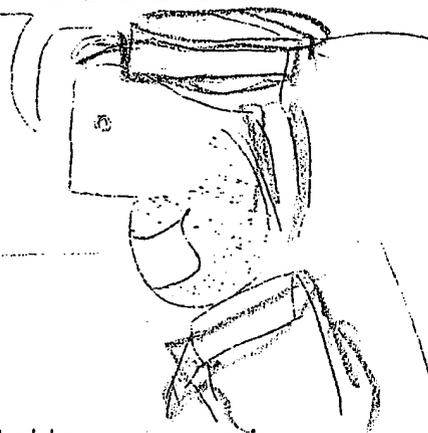
76

SI

76 Papà, noi a scuola  
PARTECIPIAMO ATTIVAMENTE  
cioè facciamo le REGOLE.



Io al cantiere no !  
Sono contento che voi  
PARTECIPATE ATTIVAMENTE  
alla ORGANIZZAZIONE del-  
la scuola, facendo le  
R \_ \_ \_ \_ .



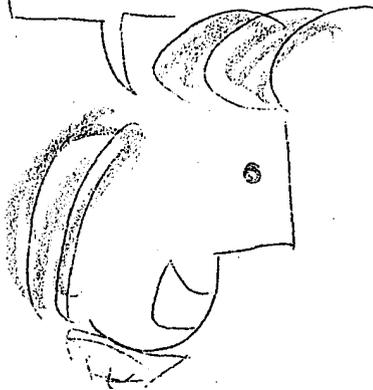
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

76

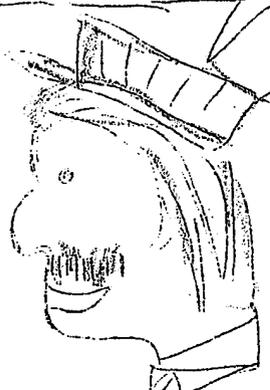
REGOLE

72 Salvatore incontra lo zio Gennaro.

Sai che a scuola possiamo  
DECIDERE le cose da fare  
insieme e facciamo le  
REGOLE insieme ?



Bene, vuol dire che  
PARTECIPATE ATTIVAMENTE  
all'ORGANIZZAZIONE  
della scuola !



Dunque PARTECIPARE ATTIVAMENTE ad una ORGANIZZAZIONE  
è D \_ \_ \_ \_ \_ insieme  
e fare le R \_ \_ \_ \_ \_ insieme.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

76

REGOLE

50 Salvatore parla con lo zio Gennaro:

Mi avevi chiesto che cosa significa essere UGUALI .



Si, mi ricordo!



Lo sai che essere CITTADINI UGUALI significa PARTECIPARE ATTIVAMENTE alla ORGANIZZAZIONE dello STATO?

Davvero? Anche nello STATO ?

Ti sembra contento Salvatore per quello che gli ha detto lo zio Gennaro?

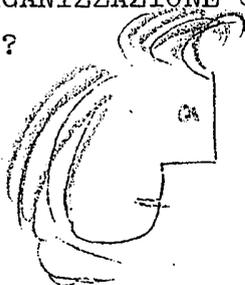
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

72  
DECIDERE  
REGOLE

50 Zio, se ho capito bene, per essere UGUALI bisogna PARTECIPARE ATTIVAMENTE alla ORGANIZZAZIONE dello STATO come facciamo nell'ORGANIZZAZIONE della scuola ?

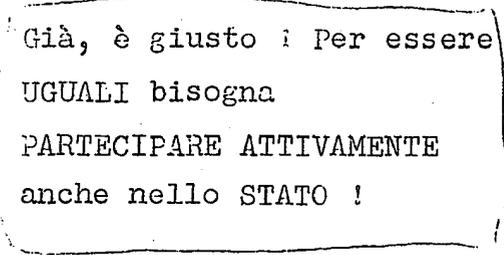
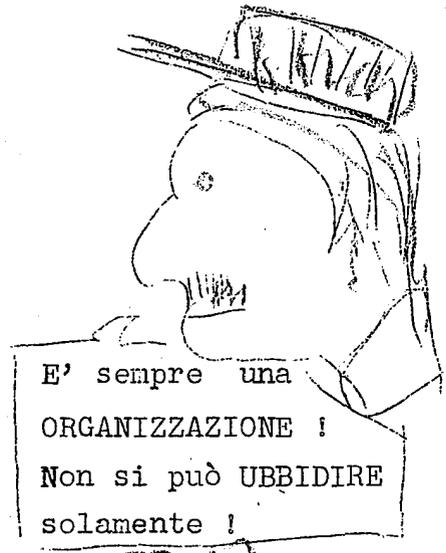
Hai capito benissimo !



Per essere CITTADINI UGUALI bisogna PARTECIPARE ATTIV \_\_\_\_\_ alla ORGANIZZAZIONE dello STATO.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

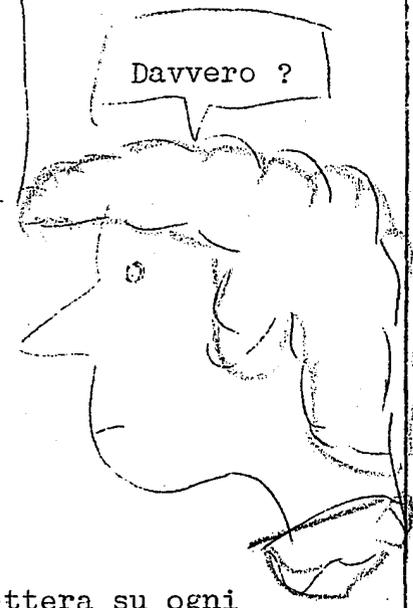
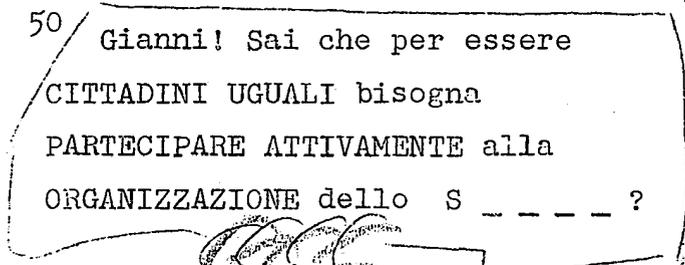
50  
SI



Essere CITTADINI UGUALI significa  
PARTECIP \_\_\_\_\_ AT \_\_\_\_\_ alla  
ORGANIZZAZIONE dello STATO.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

50  
ATTIVAMENTE



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

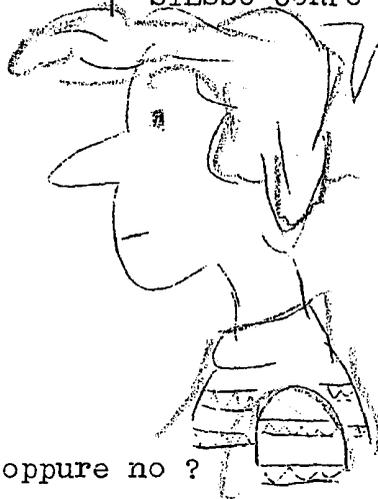
50  
PARTECIPARE  
ATTIVAMENTE

16 Gianni! Lo sai che significa essere CITTADINI UGUALI ?



Non lo sai !

Avere lo STESSO CORPO !



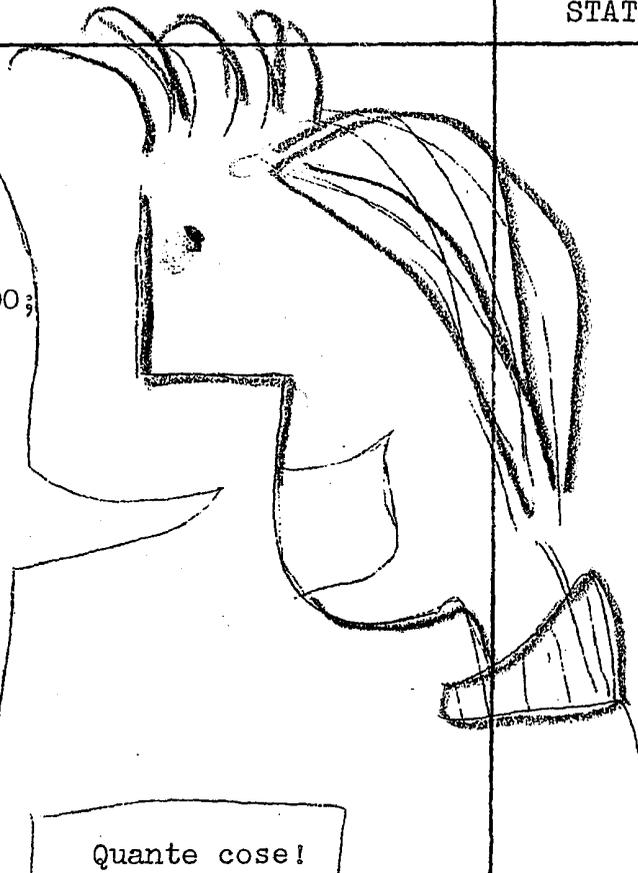
Secondo te Gianni ha sbagliato oppure no ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

50 STATO

16 Adesso te lo dico io!  
Essere CITTADINI UGUALI significa :  
essere TRATTATI allo STESSO MODO;  
poter MANGIARE;  
poter avere una CASA ;  
poter avere i VESTITI;  
potersi CURARE;  
poter STUDIARE;  
PARTECIPARE ATTIVAMENTE alla ORGANIZZAZIONE dello STATO.



Quante cose!



Salvatore si è ricordato di dire tutto ?

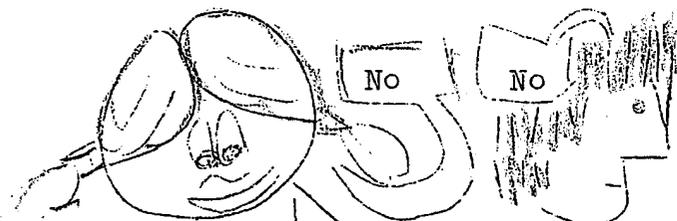
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

16 SI

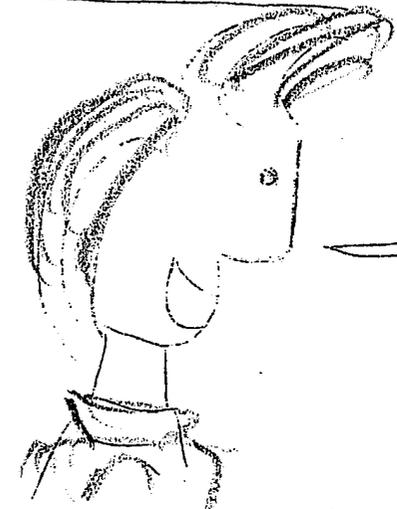
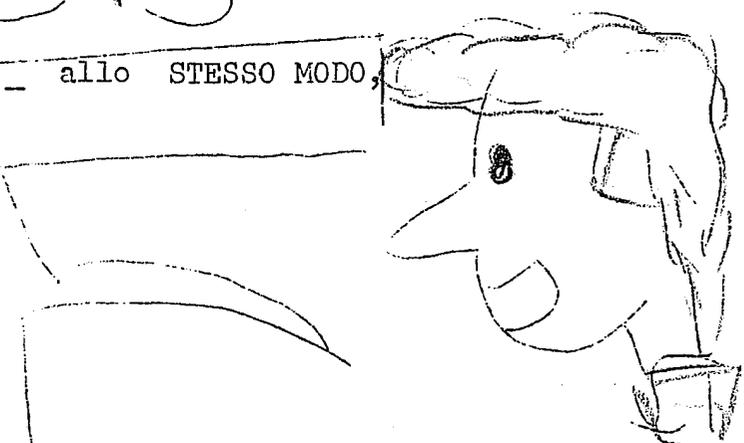
16

Sapete cosa significa  
essere CITTADINI UGUALI ?



Essere TR  allo STESSO MODO,

- poter MANGIARE;
- poter avere CASA;
- potersi CURARE;
- poter STUDIARE .



E anche  
PARTECIPARE ATTIVAMENTE  
alla ORGANIZZAZIONE  
dello STATO .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

16

SI

16 Che cosa è necessario per essere CITTADINI UGUALI?

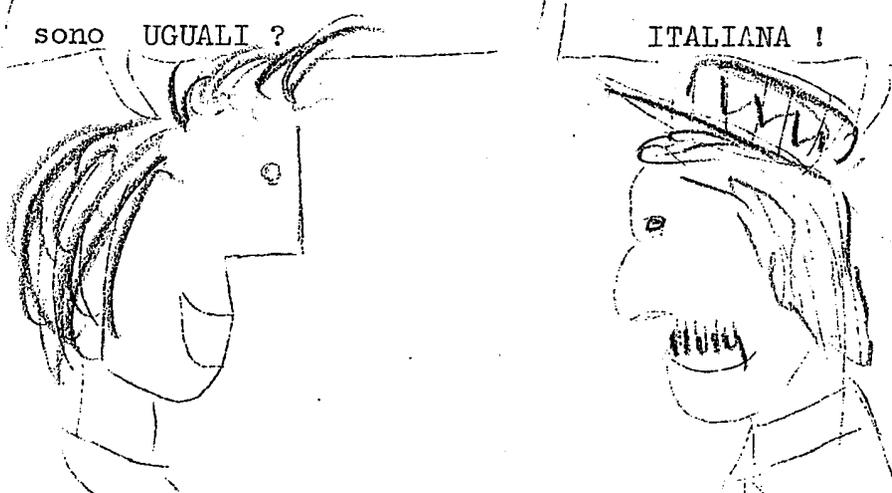
- a) Potersi CURARE ;
- b) Saper volare in elicottere ;
- c) Avere lo stesso corpo ;
- d) Poter MANGIARE ;
- e) Saper fare l'uovo al tegamino ;
- f) Essere TRATTATI allo STESSO MODO ;
- g) Guardare la televisione ;
- h) PARTECIPARE ATTIVAMENTE alla ORGANIZZAZIONE dello STATO ;
- i) Avere CASA e VESTITI ;
- l) Poter STUDIARE .

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

16 TRATTATI

4 Zio Gennaro, ma chi lo dice che TUTTI i CITTADINO sono UGUALI ?

Lo dice la COSTITUZIONE ITALIANA !



E' importante che la COSTITUZIONE ITALIANA dica che tutti i CITTADINI sono UGUALI ?

SI NO

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

- 16
- a) Potersi CURARE ;
- d) Poter MANGIARE ;
- f) Essere TRATTATI allo STESSO MODO ;
- h) PARTECIPARE ATTIVAMENTE ALLA ORGANIZZAZIONE dello STATO ;
- i) Avere CASA e VESTITI ;
- l) Poter STUDIARE .

4

Ricordi che cos'è la COSTITUZIONE ?



Bravo! E' proprio questa regola fondamentale che è la COSTITUZIONE che dice che tutti i CITTADINI sono UGUALI !

E' la REGOLA FONDAMENTALE dello STATO !



Devo ricordare bene che la COS \_\_\_\_\_ ITALIANA dice che tutti i CITTADINI sono UGUALI .

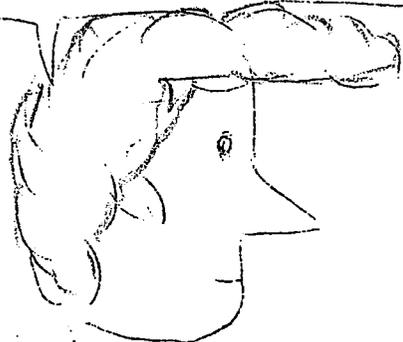
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

4

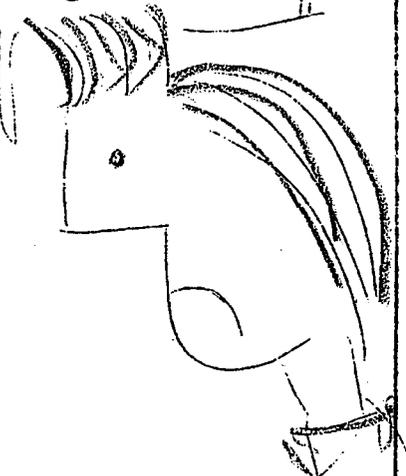
SI

52

Però tu quando stai male non ti puoi CURARE; non hai CASA e VESTITI ; non sei quindi UGUALE agli altri .



Ma allora la COSTITUZIONE dice una bugia !



Ti sembra allegro Salvatore ?

SI NO

(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

4

COSTITUZIONE

52 NO

III Test

1 La regola fondamentale dello stato italiano  
si chiama \_\_\_\_\_ italiana .

(Scrivi la risposta sulla linea)

2 I contadini che vivono nel territorio italiano;  
  
Gli insegnanti che vivono nel territorio italiano;  
  
Gli operai che vivono nel territorio italiano ;  
  
Sono tutti \_\_\_\_\_ italiani .

(Scrivi la risposta sulla linea)

1  
Costituzione

3 La costituzione dice che tutti i cittadini  
sono \_\_\_\_\_ .

(Scrivi la risposta sulla linea)

2  
Cittadini

4  
  
Due cittadini italiani sono uguali se hanno gli  
occhi dello stesso colore ?

SI                      NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

3  
Uguali

5

Essere cittadini uguali significa :

- a) Avere casa e vestiti ;
- b) Potersi curare ;
- c) Avere i pattini a rotelle ;
- d) Poter studiare ;
- e) Poter mangiare ;
- f) Saper andare a cavallo .

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

4

NO

5

- a) Avere casa e vestiti ;
- b) Potersi curare ;
- d) Poter studiare ;
- e) Poter mangiare .

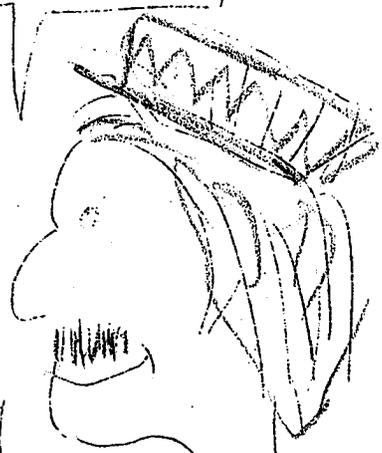
52

Zio Gennaro ! Non è vero che siamo tutti UGUALI. io abito in una baracca e non mi posso curare se sto male !



Che c'entra l'OSTACOLO con la COSTITUZIONE ?

Lo so! Ma tu lo sai che cosa è un OSTACOLO ?



C'entra, adesso lo vedrai!

Pensi che Zio Gennaro ha qualcosa di importante da dire?

SI

NO

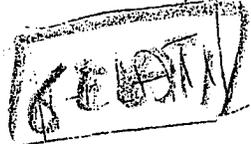
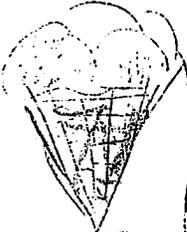
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

NO

52

Gelati da L. 100

Non ho soldi.



Un OSTACOLO è quando non hai i soldi per il gelato.

Pensi che Salvatore è contento di non avere i soldi per comprare il gelato?

SI

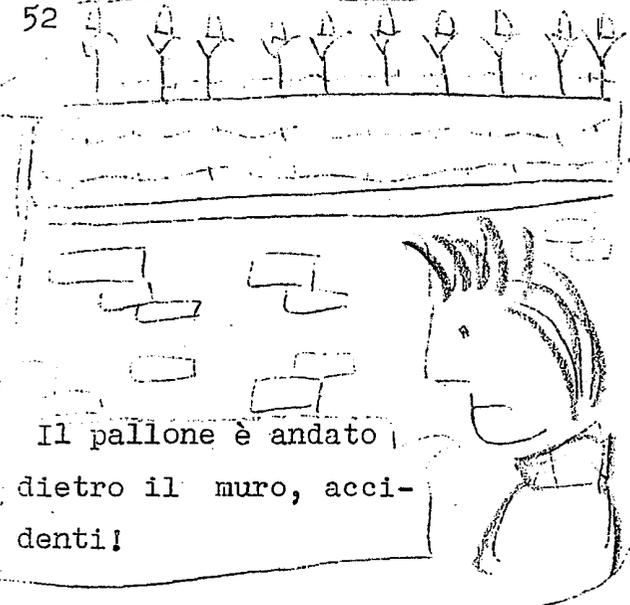
NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

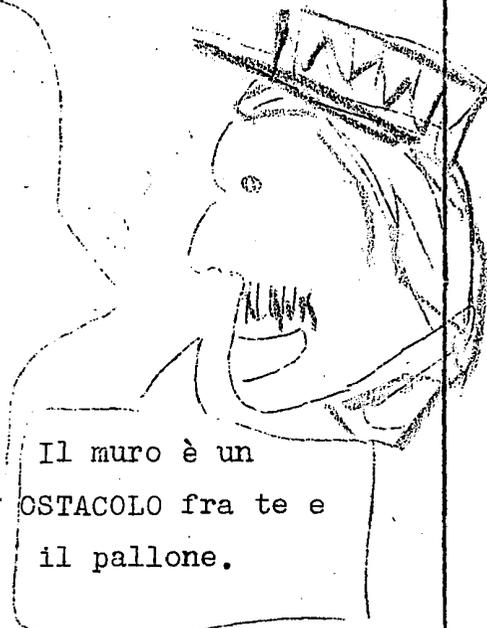
52

SI

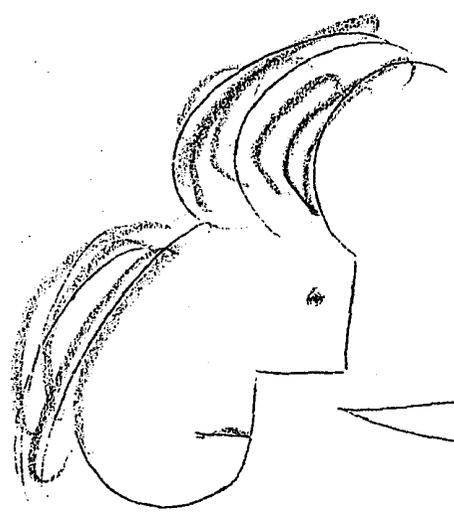
52



Il pallone è andato  
dietro il muro, acci-  
denti!



Il muro è un  
OSTACOLO fra te e  
il pallone.



Allora tutte quelle  
cose che non ci fanno  
raggiungere quello che  
vogliamo sono OSTACOLI!

Ti sembra che Salvatore abbia capito ?

SI            NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

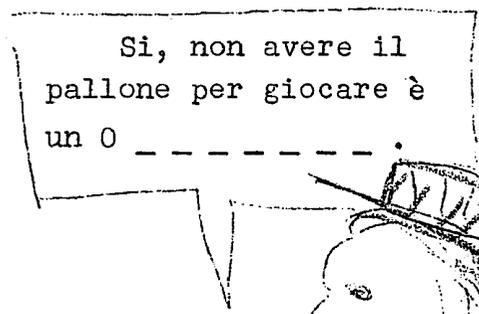
52

NO

52



Allora non avere il  
pallone per giocare è  
un OSTACOLO ?



Si, non avere il  
pallone per giocare è  
un 0 \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

52

SI

52

Attento, ora!  
La COSTITUZIONE dice  
che ci sono degli  
OSTACOLI che non ci  
fanno essere UGUALI.



Che bello! Anche la  
COSTITUZIONE sa che ci  
sono degli OSTACOLI  
che non ci fanno  
essere UGUALI!



Secondo te fa bene Salvatore ad essere felice?

SI

NO

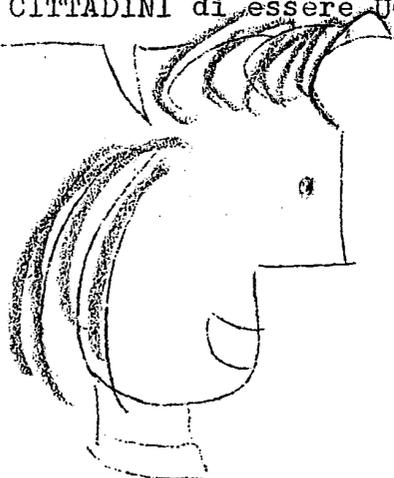
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti  
sembra giusta)

52

OSTACOLO

54

Sono gli OSTACOLI che  
impediscono a tutti i  
CITTADINI di essere UGUALI!



Si, certo!



Ora sai anche tu come Salvatore che ciò che impedisce  
a tutti i CITTADINI si essere UGUALI sono gli

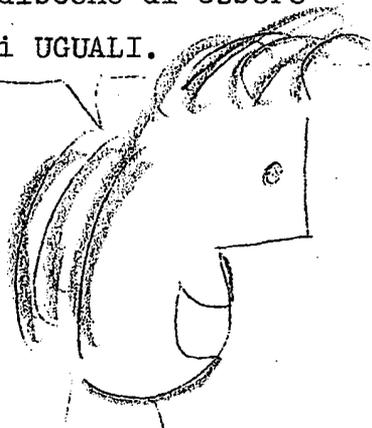
o \_ \_ \_ \_ \_ .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

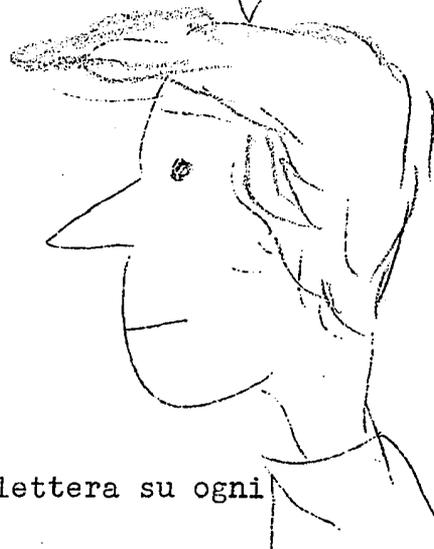
52

SI

54 Gianni, sai come vanno le cose? Ci sono degli O \_\_\_\_\_ che impediscono di essere tutti UGUALI.



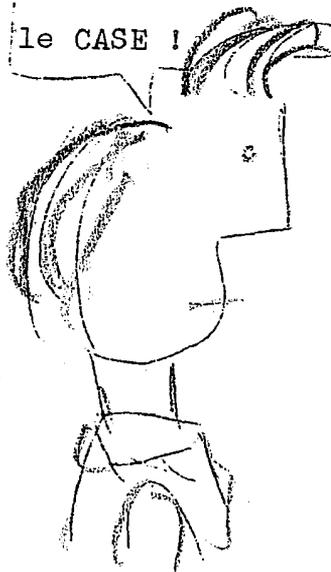
Davvero? E quali sono?



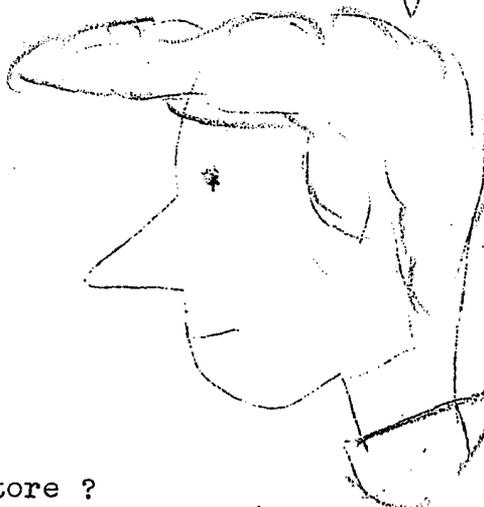
(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

54 OSTACOLI

54 Per esempio è un OSTACOLO che mancano le CASE !



Già, hai ragione, non tutti hanno le CASE, tu per esempio abiti in una baracca.



Hanno ragione Gianni e Salvatore ?

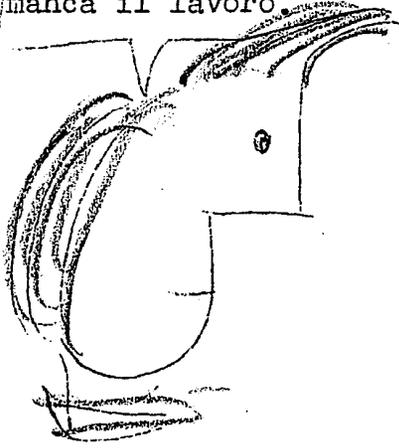
SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

54 OSTACOLI

54

Ogni tanto a mio padre  
manca il lavoro.



Già, questo è un  
altro O \_\_\_\_\_  
che impedisce di  
essere UGUALI.



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

54

SI

54 Ora anche tu come Salvatore sai che ci sono degli  
O \_\_\_\_\_ che impediscono a tutti i  
CITTADINI di essere UGUALI.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

54

OSTACOLO

54

Venite a giocare?



Che succede?

No, siamo tristi!



Ci siamo accorti che ci sono  
un sacco di OSTACOLI che ci  
impediscono di essere tutti  
UGUALI !

E' vero che ci sono tanti OSTACOLI che ci impediscono di  
essere tutti UGUALI ?

SI

NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra  
giusta)

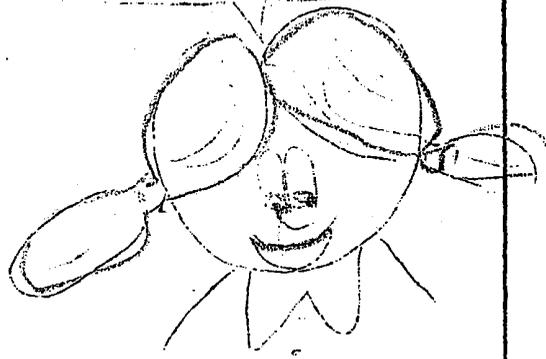
54

OSTACOLI

54 Ci sono tanti OSTACOLI che ci impediscono di essere tutti UGUALI.



Andiamo a parlarne con la maestra!



Fanno bene ad andare dalla maestra ?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

54 SI

54 Maestra, abbiamo un problema. La COSTITUZIONE dice che siamo tutti UGUALI.

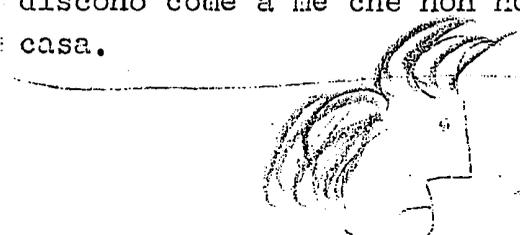


E' vero!



E' vero anche questo!

Sempre la COSTITUZIONE però sa che ci sono OSTACOLI che lo impediscono come a me che non ho la casa.



Ma questo non è giusto!

Sei d'accordo con quello che pensa Salvatore?

SI NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

54 SI

20 Però la COSTITUZIONE non si ferma qui!

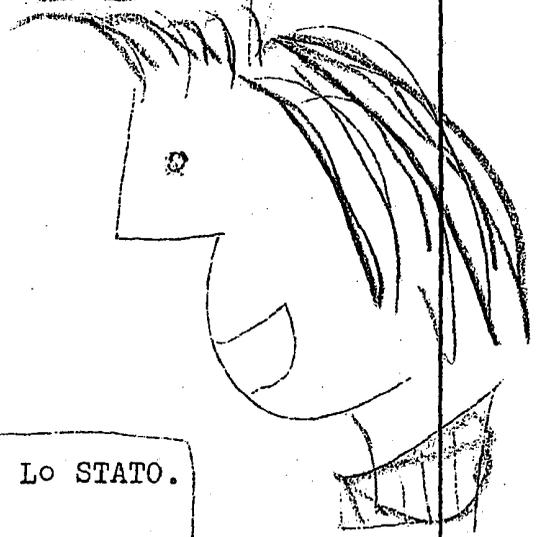


Davvero ?



La COSTITUZIONE ITALIANA dice anche che bisogna TOGLIERE di MEZZO questi OSTACOLI.

E chi lo deve fare ?



Lo STATO.

Dunque, la COSTITUZIONE ITALIANA dice che lo STATO ITALIANO deve TOGLIERE di MEZZO questi OSTACOLI .

Ti sembra giusto ?

SI NO

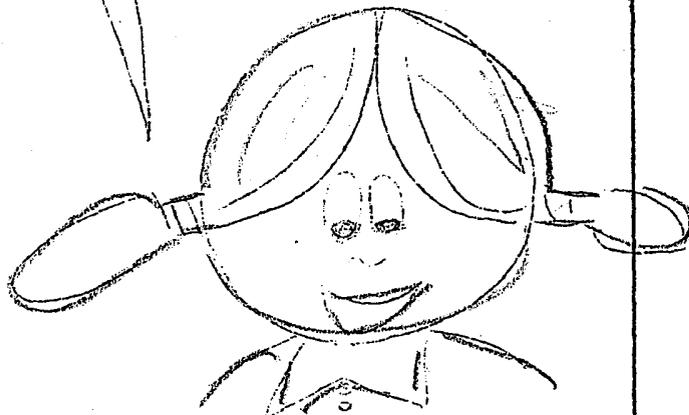
(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

54

SI

20 Secondo te chi deve TOGLIERE di MEZZO gli OSTACOLI che ci impediscono di essere tutti UGUALI?

- a) Il netturbino ;
- b) Il papà ;
- c) La mamma ;
- d) Lo STATO ;
- e) Topolino.

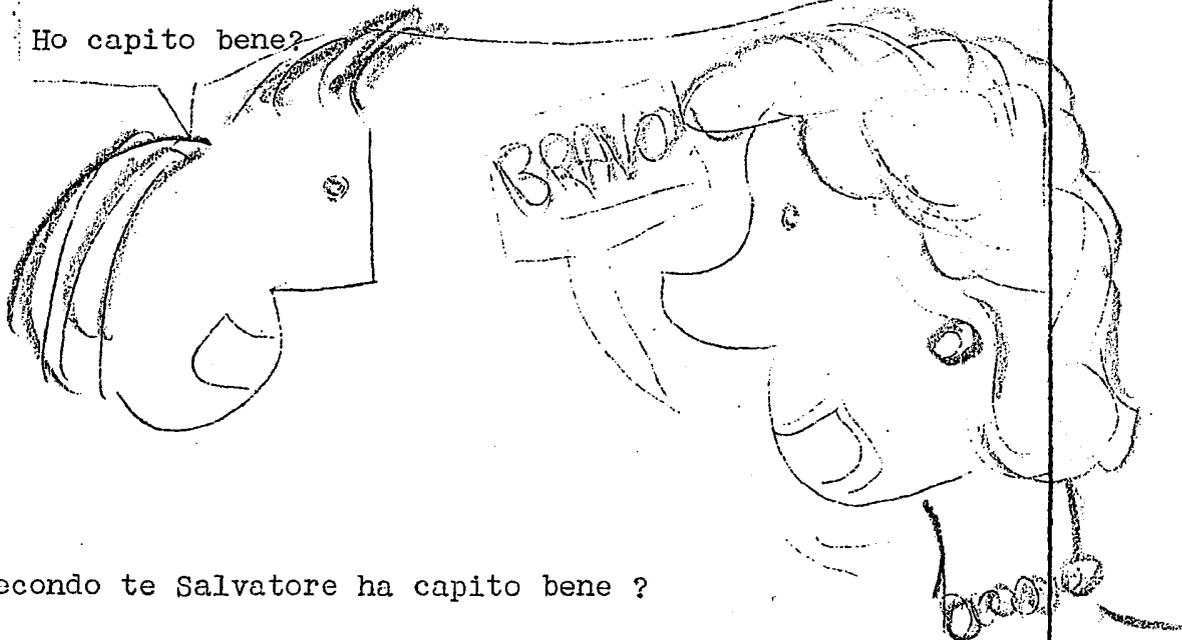


(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

20  
SI

5 (Osserva bene il disegno)

Maestra, La COSTITUZIONE ITALIANA dice che lo STATO deve TOGLIERE di MEZZO gli OSTACOLI che non ci fanno essere tutti UGUALI?  
Ho capito bene?



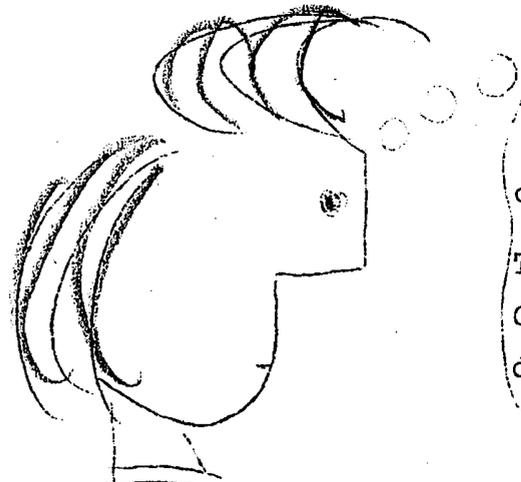
Secondo te Salvatore ha capito bene ?

SI                      NO

(Metti una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

20  
d) Lo STATO

5 Salvatore torna a casa e pensa :



Devo ricordare che la COSTITUZIONE ITALIANA dice che lo S \_ \_ \_ \_ deve TOGLIERE di MEZZO gli OSTACOLI che ci impediscono di essere tutti UGUALI.

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

5 SI

5 A casa di Salvatore c'è a pranzo Zio Gennaro.

Ciao Salvatore !



Che cosa ?

Zio Gennaro, sono contento che ci sei perche ti devo dire una cosa.



Ho saputo che la COSTITUZIONE ITALIANA dice che ci sono degli OSTACOLI che ci impediscono di essere tutti UGUALI, ma dice anche che lo \_ \_ \_ \_ \_ deve TOGLIERLI di MEZZO .

(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

5 STATO

5 La mamma di Salvatore pensa a quello che ha detto il figlio.

Senti, senti! La COSTITUZIONE ITALIANA dice che lo STATO deve TOGLIERE di MEZZO gli \_\_\_\_\_ che ci impediscono di essere tutti UGUALI.



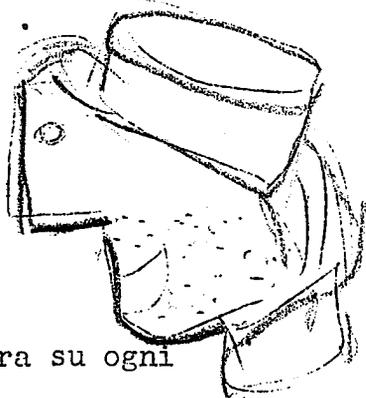
(Scrivi la risposta mettendo la lettera su ogni trattino)

5 STATO

1 Ma cos'è la COSTITUZIONE ?



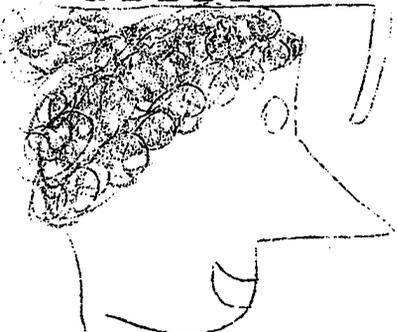
E' la R \_\_\_\_\_ FONDAMENTALE dello STATO .



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

5 OSTACOLI

1 E dice che tutti i CITTADINI sono U \_\_\_\_\_ ?



Si !



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni trattino)

1 REGOLA

1 Ci sono però degli  
0 -----



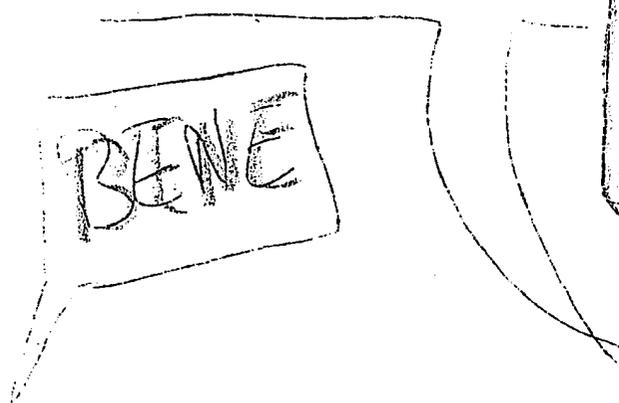
... che non ci fanno  
essere tutti UGUALI.



(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

1 UGUALI

1 Per questo la COSTITUZIONE ITALIANA  
dice anche che lo S -----  
deve TOGLIERLI di MEZZO !

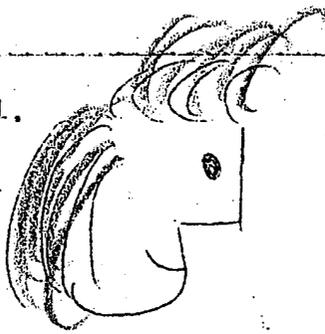


(Scrivi la risposta mettendo una lettera su ogni  
trattino)

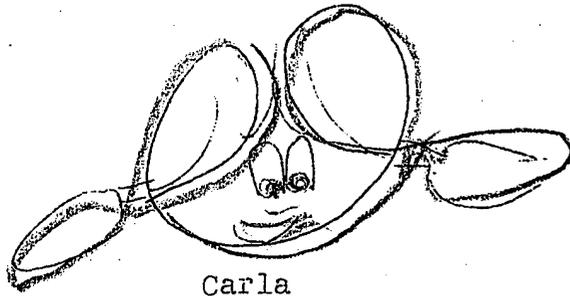
1 OSTACOLI

1 STATO

1.



Salvatore



Carla



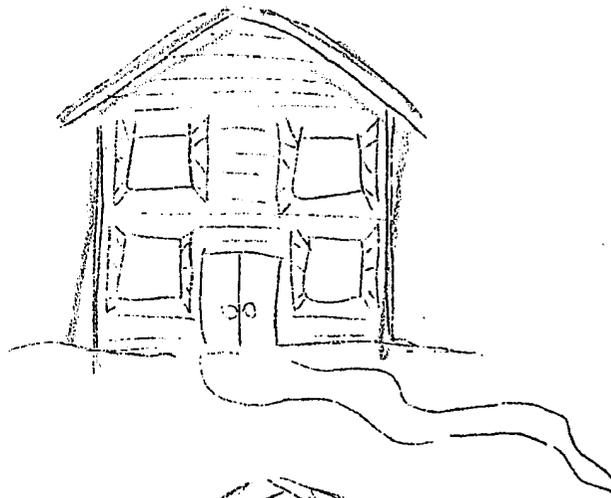
Peppino



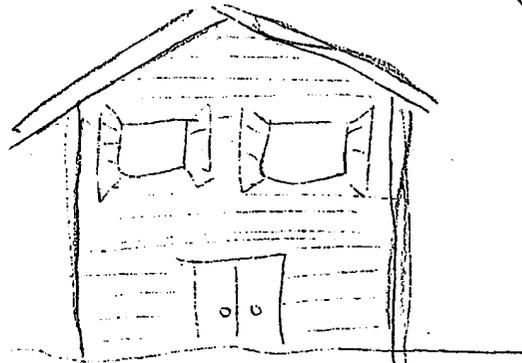
Gianni

decidono di costruire una casa di sabbia seguendo queste regole:

- a) una porta ;
- b) quattro finestre ;
- c) una stradina .



Invece viene fuori così :



Ti sembra che abbiano rispettato le regole ?

SI

NO

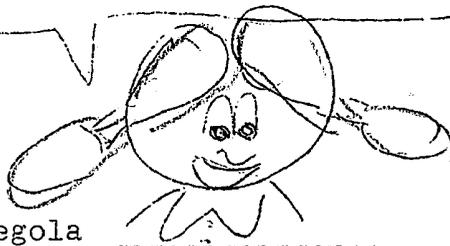
(Mettila una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

2 Osserva bene la casa che hanno costruito Salvatore, Carla, Peppino e Gianni e segna con una crocetta le regole che hanno rispettato :

- a) una porta ;
- b) quattro finestre ;
- c) una stradina .

1 no

3 Domani non devo andare a scuola perché è domenica. Starò a letto fino a mezzogiorno!

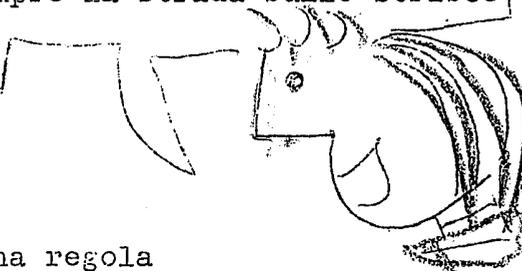


Carla ha fatto una regola \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

2 a) una porta

4 Io attraverso sempre la strada sulle strisce pedonali !

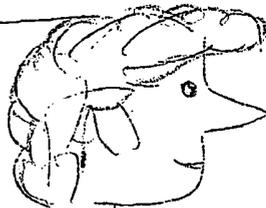


Salvatore rispetta una regola \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

3 autonoma

5 Si esce da scuola sempre alle 12,30 !



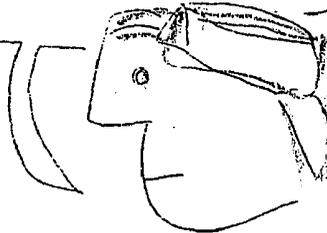
Gianni dice una regola \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

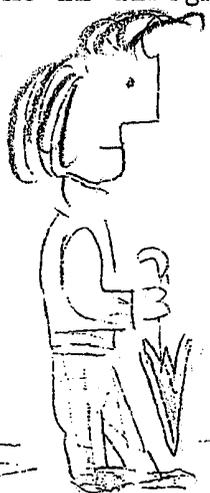
4 imposta

6 Papà voglio andare a trovare il mio amico Peppino in bicicletta!

Vai pure a trovare il tuo amico Peppino, ma con l'autobus!



(Osserva bene il disegno)



Salvatore segue una regola in parte

e

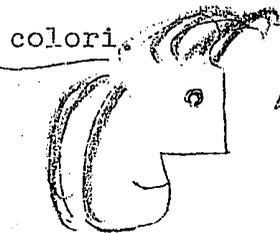
(Scrivi la risposta sulle linee)

5

imposta

7 Per colorare i disegni è FONDAMENTALE avere i colori.

Per colorare i disegni è FONDAMENTALE avere i pennelli.



Salvatore



Gianni

Ha ragione Salvatore?

Ha ragione Gianni?

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

6

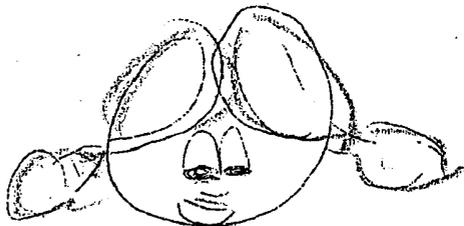
autonoma  
in parte  
imposta

8 Salvatore ed i suoi amici vogliono formare una squadra di calcio.

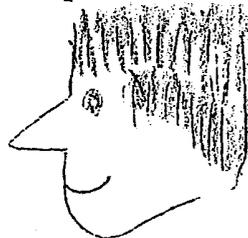
(Osserva bene il disegno)



Io e le mie amiche facciamo le magliette



Io vado a comprare il pallone



In questo modo Salvatore ed i suoi amici hanno seguito la regola di \_\_\_\_\_ il lavoro fra le persone.

(Scrivi la risposta sulla linea)

7 ha ragione Salvatore.

9 Anche lo stato italiano è una \_\_\_\_\_

(Scrivi la risposta sulla linea)

8 dividere.

10 Lo stato italiano è l'organizzazione:

- a) di tutte le persone sposate;
- b) di tutte le persone vecchie;
- c) di tutte le persone che vivono nel territorio italiano;

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

9 Organizzazione.

11 Le persone che abitano nello stato italiano  
 si chiamano :

a) statini ;  
 b) statici ;  
 c) cittadini .

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

10  
 c) di tutte le  
 persone che  
 vivono nel ter-  
 ritorio ita-  
 liano.

12 La regola fondamentale dello stato italiano  
 si chiama \_\_\_\_\_ italiana .

(Scrivi la risposta sulla linea)

11  
 c) cittadini.

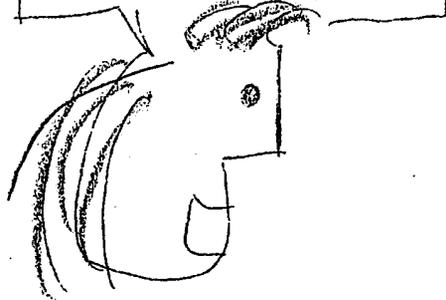
13 Essere cittadini uguali significa :

a) poter mangiare ;  
 b) potersi curare ;  
 c) poter studiare ;  
 d) essere trattati allo stesso modo ;  
 e) avere l'elicottero .

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti  
 sembra giusta)

12  
 costituzione.

14 Chi dice che tutti i  
 cittadini sono uguali?



La

\_\_\_\_\_ italiana.



13  
 a) poter mangiare  
 b) potersi curare  
 c) poter studiare  
 d) essere trat-  
 tati allo  
 stesso modo.

(Scrivi la risposta sulla linea)

15 Quali sono gli ostacoli che ci impediscono di essere tutti uguali ?

- a) non avere la casa ;
- b) non potersi curare ;
- c) non saper andare in bicicletta.

(Mettili una crocetta vicino alla risposta che ti sembra giusta)

14 costituzione

16 La costituzione italiana dice che lo stato italiano deve togliere di mezzo gli \_\_\_\_\_ che ci impediscono di essere tutti uguali.

(Scrivi la risposta sulla linea)

- 15
- a) non avere la casa;
  - b) non potersi curare.

16 ostacoli

## **MATRICE**

- 1) La regola è un modo particolare di fare una cosa**
- 2) La regola può essere autonoma**
- 3) La regola può essere imposta**
- 4) La regola può essere infine in parte autonoma. e in parte imposta**
- 5) Fondamentale è ciò che sta alla base, ciò su cui poggia tutto**
- 6) Una. organizzazione è formata da regole che dividono il lavoro fra le persone**
- 7) Vi sono vari tipi di organizzazione**
- 8) Lo Stato è un tipo di organizzazione**
- 9) Lo Stato è l'organizzazione di tutte le persone che vivono dentro uno stesso territorio**

**10) Lo stato italiano. è una organizzazione che serve per tutte le persone che abitano nel territorio italiano**

**11) Cittadini è il nome con cui chiamiamo tutte quelle persone che fanno parte della organizzazione dello Stato**

**12) Essere cittadini uguali non significa essere cittadini che hanno lo stesso corpo ma essere cittadini trattati allo stesso modo, che possono mangiare e bere, vestirsi e avere una casa, curarsi, imparare e partecipare non solo passivamente ma anche attivamente alla stessa organizzazione dello Stato**

**13) La Costituzione Italiana dice però anche che ci sono degli ostacoli che impediscono a tutti i cittadini di essere uguali**

**14) La costituzione Italiana dice che lo Stato deve eliminare questi ostacoli**

## **Uguaglianza** **Analisi degli obiettivi**

**Poiché l'uguaglianza è il tema generale di tutto il**

programma, come è naturale su di essa si sono dovuti chiarire molti punti poco chiari prima di arrivare ad una corretta analisi degli obiettivi.

Innanzitutto la differenza fra il concetto comune di uguaglianza (due libri uguali, due triangoli uguali, due porzioni uguali) e quello "politico" di affermazione di principio come quella contenuta nell' articolo III della Costituzione.

su questa differenza ci è parso opportuno attrarre l'attenzione del bambino per evitare equivoci e favorire una corretta comprensione del contenuto.

C'era inoltre da approfondire il contenuto (politico come si è detto) dell'articolo in esame. un contenuto che nelle elaborazioni dottrinali è tutt'altro che univoco. che per lungo tempo non è stato considerato direttamente operativo e dotato di forza tale da essere applicato dalla Corte Costituzionale.

E' forse opportuno in questa sede rendere esplicite

le basi teoriche che sono state il fondamento del significato accolto.

Il termine eguaglianza non ha sempre avuto lo stesso significato nei tempi, è invece ravvisabile al riguardo una evoluzione, ad un certo punto della quale si attua il dettato costituzionale.

In realtà il principio dell'uguaglianza è centro di diverse interpretazioni e di accese dispute perché inerisce ad un problema tipico della società moderna, il contrasto fra individuo e comunità dove individuo significa autonomia individualità, libertà mentre l'uguaglianza postula l'eteronomia, la socialità, una certa limitazione della libertà.

Nel nostro tempo eppure proprio la parificazione politica e giuridica di tutti gli uomini (universalizzazione della libertà) accentua ed acuisce la tensione con la uguaglianza, tanto che questa ultima spesso viene risolta in pratica nella semplice "eguale libertà" o sospettata per i limiti che in altro senso imporrebbe alla libertà.

una autonomia di questo genere non esisteva nella polis greca dove libertà ed eguaglianza erano fuse nel cittadino, ma appunto, solo nel cittadino, mentre esisteva un'altra categoria di persone, gli schiavi, per cui si all'una cosa che l'altra non avevano ragione di costituire un problema.

scrisse Volterra che la "distinzione giuridica trova la sua base nel concetto sociale ed economico del mondo antico, che considera la schiavitù un istituto necessario alla organizzazione di qualsiasi comunità politica, dal quale non può assolutamente prescindersi: il lavoro servile costituisce il principale mezzo di produzione industriale e, in certe regioni, anche di quella agricola" (3).

Il concetto di eguaglianza dei figli di Dio nel padre, uno dei più importanti portati dal messaggio evangelico, se superava di fatto la distinzione in liberi e

---

(3) E. VOLTERRA, Istituzioni di diritto privato romano, Roma, Ricerca, 1966, p. 51.

schiavi, toccava come è noto solo per accidente le realizzazioni politiche continuando a permetterla come istituto di diritto.

Già differente si presenta il problema dell'uguaglianza nel mondo feudale in cui solo apparentemente si assiste ad un riflusso che sembra retrocedere da alcune conquiste civili del mondo greco e romano.

Se da una parte infatti tutta la realtà sociale è frammentata e sembra perdersi il senso dell'uguaglianza dei cittadini per esempio così vivo ad Atene, dall'altra bisogna pur ammettere che d'altro canto non c'è più la esclusione totale, di una parte del genere umano, in sostanza scampare la schiavitù.

Non più una libertà uguale di pochi, ma, nel medio evo, una libertà "disuguale" di tutti.

Un successivo passaggio qualitativo non si ha che col giusnaturalismo che, capovolgendo il rapporto comunità-individuo e postulando l'individuo come avente una originarietà naturale, solleva l'istanza della diffusione generale del riconoscimento umano di tutti gli individui.

un nuovo tipo di uguaglianza universale.

Mentre cioè l'assolutismo frantumava gli antichi ed ormai non più funzionali gruppi intermedi si teorizzava un nuovo rapporto (di origine convenzionale o pattizio) fra stato e ciascun individuo che della società è per così dire "socio fondatore".

L'uguaglianza in questo periodo ha però un significato ancora formale.

si nasce liberi e uguali. Liberi si resta, uguali no.

Lo stesso voltaire, espressione di quell'illuminismo che tanto rappresentò per la diffusione dei principi egualitari, inquadra la eguaglianza più nell'ambito individuale che sociale, conferendole con la libertà, l'autonomia e l'indipendenza: "tutti gli uomini, scrive, sarebbero dunque necessariamente uguali se fossero senza bisogni. La miseria congenita della nostra specie subordina un uomo ad un altro uomo: la vera disgrazia non è la disuguaglianza ma le sottomissioni.

E più oltre: "Il genere umano, così com'è non può sussistere a meno che non vi sia una infinità di uomini uti-

li che non possiedono assolutamente nulla, infatti un uomo agiato non abbandonerà la sua terra per venire a lavorare la vostra, e se avete bisogno di un paio di scarpe non sarà un referendario al consiglio di stato a farvele. L'eguaglianza è dunque al tempo stesso la cosa più naturale e la più chimerica" (4).

Notiamo la contraddizione, spesso ancor oggi presente; l'uomo sarebbe "naturalmente" uguale prima di "entrare" nella società che è sentita ad un tempo come bisogno e limite pratico e quella stessa uguaglianza che (vista come è vista al di fuori della società) rimane una pura affermazione etica o di tipo religioso, o utopistico. Non è questo il senso accolto dal nostro Legislatore costituente.

E' chiara l'importanza che vengono ad assumere fattori economici e sociali, sono fattori economici e sociali a costituire ostacolo all'uguaglianza.

=====

(4) VOLTAIRE,  dizionario filosofico  (1764), Milano, B.U.R. 1965, p. 66 e p. 160.

pensatori come kant hanno creduto di risolvere il problema concependo la eguaglianza astrattamente, fuori dei rapporti sociali.

per kant, l'autentica persona, il cittadino attivo, può essere solo l'individuo empiricamente indipendente, il proprietario privato (il solo ad avere secondo questo filosofo capacità di determinazione nella sfera pubblica). tutti gli altri (servi, donne) sono invece cittadini passivi.

"questa dipendenza dalla volontà degli altri = argomento però lo stesso kant (5), o questa diseguaglianza non sono tuttavia in nessun modo contrari alla libertà e alla eguaglianza dei medesimi come uomini, i quali uniti formano un popolo".

commenta il solari "né kant né l'epoca sua erano in grado di intendere che libertà ed uguaglianza erano forme vuote per chi non era membro attivo della società ci-

-----

(5) S. KANT, scritti politici e di filosofia della storia del diritto, torino, ginaudi, 1956, p. 501.

Vile; essi non immaginavano che la loro formula mentre sanciva un privilegio... escludeva il lavoro dai vantaggi della vita civile (6).

con l'evolversi delle concezioni politiche e ideologiche, però, anche questo significato dell'uguaglianza viene superato e la lotta alla disuguaglianza passa dalla teoria dell'affermazione etico moralistica alla pratica delle sfere sociali all'economia, in una prospettiva dove l'uguaglianza politica dovrebbe piuttosto che coordinarsi con la disuguaglianza sociale, tendere ad un suo superamento verso una società organica ed omogenea, una società veramente "umana".

Il principio costituzionale dell'uguaglianza consacrato nell'art. III è in questa linea.

Non si ferma infatti all'affermazione dell'uguaglianza. A questa segue il riconoscimento nella realtà di un sistema di rapporti sociali che inducano "differenziazio-

---

(6) G. SOLARI, filosofia del diritto privato, Torino, Einaudi, 1959, p. 221.

ni di posizione sociale fra gruppi e gruppi della popolazione, tali da contrastare con la parità di dignità sociale o da ostacolare lo sviluppo di un gran numero di persone e più particolarmente dei lavoratori (7).

conseguenziale è quindi l'obbligo posto per la Repubblica di rimuovere questi ostacoli, promuovendo una trasformazione della struttura economica e sociale, che da un lato elimini le situazioni di privilegio e dall'altro elevi "la condizione delle categorie sotto protette, nel senso non solo di attribuire ai loro appartenenti i mezzi per condurre una esistenza dignitosa ma anche renderli partecipi, attivi e consapevoli a tutti i settori dell'organizzazione sociale, in relazione alla capacità di consumo.

su queste basi teoriche si fonda appunto il concetto che dell'art. XII della Costituzione abbiamo voluto dare nel programma.

---

(7) C. MARTINI, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, Cedam, 1968, p. 946.

Naturalmente un gran numero di difficoltà ha con-  
trassegnato la definizione concreta per il bambino del-  
l'uguaglianza "sostanziale" difficoltà che si spera di  
avere alla fine risolte.

# **pedagogia e vita**

Bimestrale di problemi pedagogici educativi e scolastici  
fondato da Mario Casotti

**Estratto dal n. ....**

# La nuova figura professionale dello «psicopedagogista»

di LUIGI CALCERANO e ROSA GASBARRONE

Il Ministero della Pubblica Istruzione con il solito duttile strumento della circolare ha dato vita nel luglio del 1978 al cosiddetto « Servizio psico-pedagogico nella scuola materna e dell'obbligo ». Secondo la C. M. relativa (la 167 del 10-7-1978) « alla luce delle esperienze ... condotte e dalla nuova configurazione che vengono assumendo l'azione didattica e la struttura organizzativa della scuola dell'obbligo per effetto dell'entrata in vigore della L. 4-8-77 n. 517, si impone una più chiara identificazione degli interventi psicopedagogici che per la loro stretta connessione alla programmazione ed all'azione didattico-educativa, non possono essere che competenza diretta della scuola ».

Chiara è la preliminare presa di posizione nei confronti della distinzione operata dal D.P.R. 6-6-77 fra attività di competenza dello Stato (della scuola) e attività di competenza degli Enti locali: il servizio psico-pedagogico nasce come sostitutivo per lo meno di parte dell'attività dell'équipe, alla quale si contrappone il suo stesso carattere di stabile radicamento nella scuola e nella realtà scolastica. « Ovviamente — conclude la C. M. 167 — nelle scuole in cui sia possibile disporre del predetto personale non saranno utilizzati gli specialisti in regime di convenzione con i Provveditorati agli studi ».

Il Servizio consiste nell'affiancamento « dell'azione di insegnanti che abbiano particolare competenza per affrontare i problemi psicopedagogici dell'età evolutiva » all'opera dei corpi docenti. La « particolare competenza » sempre ai sensi della C. M. 10-7-78, si concretava nel possesso dei seguenti requisiti:

- 1) L'appartenenza al ruolo ordinario e il superamento del periodo di prova.
- 2) Il possesso di uno dei seguenti titoli di studio: laurea in psicologia; laurea in pedagogia (preferibilmente ad indirizzo psicologico); diploma universitario di specializzazione in psicologia; diploma universitario di

C. M. 158 si parla invece di « Collaborazione con gli insegnanti nel rapporto con gli specialisti delle strutture assistenziali e sanitarie del territorio nel quadro del piano di attività a tal fine predisposto dal collegio dei docenti e nel rispetto della responsabilità di coordinamento dei direttori didattici e dei presidi ».

Si è finora considerata la figura dello « psicopedagogo » (come viene comunemente definito il personale comandato ai sensi delle circolari più volte ricordate) come una nuova figura professionale; tale giudizio, del resto largamente condiviso da parte degli stessi comandati, sembra doversi mantenere anche in presenza di quanto « ribadito » dalla C. M. 158: « Si ritiene opportuno ribadire che l'ipotesi sperimentale in oggetto non tende a prefigurare una figura professionale diversa da quella del docente, ma piuttosto a verificare una modalità di svolgimento della funzione docente ».

In realtà, senza cambiare il ruolo di operatore scolastico, si è in presenza di una figura tanto nuova che da due anni se ne discute nei seminari organizzati, a questo proposito, presso la Facoltà di Magistero dell'Università di Roma, da istituti universitari.

## 1. LA FIGURA DEL CONSIGLIERE PEDAGOGICO

Oltre che « psicopedagogo », il docente comandato ai sensi delle circolari 167 del '78 e 158 del '79, viene impropriamente definito anche « consigliere », o « consigliere pedagogico ». Tale denominazione deriva da un lavoro di ricerca condotto nell'ambito della cattedra di Pedagogia speciale dell'Università di Roma, da una équipe di ricercatori coordinata dal prof. Zavalloni, titolare della medesima cattedra.

In quell'ambito si è sperimentato (anche qui dunque si tratta di sperimentazione) un corso triennale di perfezionamento post lauream a carattere seminariale con obbligo di frequenza che ha cominciato a rilasciare diplomi universitari, di « consigliere pedagogico » appunto, che ha ottenuto il suo primo riconoscimento ufficiale proprio con il suo inserimento fra i titoli utili per l'inclusione negli elenchi degli aspiranti al comando di cui alla C. M. 167.

« La funzione del consigliere pedagogico ha avuto dall'autorità ministeriale italiana, con la circolare 167 del 10 luglio 1978, un riconoscimento tanto più gratificante quanto inatteso; un riconoscimento che ripaga l'impegno e la costanza dei diversi anni di sperimentazione senza prospettive di sbocchi professionali »<sup>1</sup>. Al momento dell'uscita della circolare furono in molti a ritenere dunque la completa coincidenza della « nuova figura » o della « modalità di svolgimento della funzione docente » diversa con la proposta formativa del prof. Zavalloni, di cui in genere si avevano notizie vaghe e imprecise.

Senza alcuna presunzione di completezza (o peggio di interpretazione autentica) un breve excursus su alcuni dei punti principali del contributo dell'équipe diretta da Zavalloni potrà forse servire come orientamento al dibattito e come punto di riferimento per la comprensione e la critica.

Fondamentale per la comprensione della figura e della funzione del consigliere pedagogico è il concetto di « relazione d'aiuto » che secondo Rogers può definirsi come « una situazione in cui uno dei partecipanti cerca di favorire una o in ambedue le parti, una valorizzazione maggiore delle risorse personali del soggetto ed una maggiore possibilità di espressione »<sup>2</sup>.

Secondo Rogers « sono gli atteggiamenti e i sentimenti del terapeuta piuttosto che i suoi orientamenti teorici ad essere importanti nella relazione terapeutica; è la percezione che il cliente ha dell'atteggiamento o delle tecniche del terapeuta ad essere cruciale per la riuscita della terapia »<sup>3</sup>. In altri termini « se nella relazione il terapeuta è congruente e trasparente così che le sue parole esprimano esattamente i suoi sentimenti, se è ben disposto e in modo incondizionato verso il cliente, e se ne comprende i sentimenti essenziali, così come sono percepiti dal cliente stesso, esiste una forte probabilità che la relazione sia veramente « di aiuto »<sup>4</sup>.

Per lo psicologo e psicoterapeuta statunitense « l'affascinante compito » che ha di fronte chi è interessato a creare relazioni di aiuto è quello di allargare e sviluppare tutte le proprie potenzialità in direzione della crescita psicologica, perché « la misura in cui posso creare una relazione capace di facilitare la " crescita " degli altri come persone distinte è correlata con la crescita che ho raggiunto in me »<sup>5</sup>.

Il « counseling » dunque (come in relazione alla tradizione anglosassone Zavalloni preferisce chiamare la funzione del consigliere e che potrebbe, imprecisamente tradursi solo con il termine di « consulenza ») « tende non tanto a fare la diagnosi delle situazioni difficili, quanto piuttosto ad attuare il trattamento delle medesime: tende, cioè, ad instaurare una tale relazione interpersonale che permette di superare queste difficoltà »<sup>6</sup>. « Lo scopo del consiglio terapeutico è proprio quello di aiutare gli individui ad acquisire controllo su se stessi e porre il sigillo della propria ragione sulle azioni disordinate e intuitive »<sup>7</sup>.

Secondo Zavalloni, che si è sempre sforzato di introdurre applicazioni originali del pensiero rogersiano alla realtà della situazione scolastica italiana, la « funzione di assistenza psico-pedagogica che è propria di questa nuova figura di operatore... non vuole essere né sostitutiva dell'équipe, né competitiva in rapporto allo psicologo scolastico »<sup>8</sup>. E si deve distinguere dai compiti d'orientamento scolastico e professionale del c. d. consigliere professionale che « si configura propriamente come psicologo ed è destinato a svolgere la sua attività nella scuola secondaria e nei centri di orientamento professionale »<sup>9</sup>.

Le caratteristiche del consigliere pedagogico, inteso come « pedagogista specializzato », sarebbero così sintetizzabili:

— « Si inquadra nello stato giuridico di un insegnante di scuola normale, col compito di svolgere un tipo speciale di attività integrativa: propriamente un'attività di promozione e di coordinamento dell'attività educativa;

— non è destinato a sostituire gli altri componenti dell'équipe interna alla scuola in particolare lo psicologo scolastico; egli vive nella scuola, incorporato in essa come qualsiasi altro insegnante educatore;

— riassume nella propria persona, sulla base di una adeguata preparazione e competenza, la funzione svolta dall'animatore o dal coordinatore delle attività scolastiche »<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda gli elementi distintivi della funzione del consigliere rispetto ad altri operatori scolastici, sarà opportuno sottolineare che « il ruolo dell'assistente sociale, come tramite d'informazione tra scuola e famiglia è certamente da auspicare. Esso non intralcia e non esclude quello del consigliere pedagogico perché questi ha il compito di « utilizzare » l'informazione, di « interpretare » la situazione affettiva intrafamiliare dell'allievo, i suoi condizionamenti socio-ambientali e renderne partecipi i colleghi del consiglio di classe, in modo che il giudizio sul comportamento dell'allievo non risulti avulso dalla sua esperienza esistenziale »<sup>11</sup>.

Non va confusa la figura del consigliere con quella dell'animatore che ha una valenza prevalentemente socioculturale e che promuove l'attività di gruppi di incontro, di lavoro e di discussione favorendone la collaborazione in una dimensione di rapporti interpersonali che non sono quelli specifici della dinamica di gruppo<sup>12</sup>.

Una forte similitudine, invece, Zavalloni vede tra la funzione del consigliere scolastico e quella dello psicoterapeuta perché « la consulenza orientativa ha un confine privilegiato con la psicoterapia d'appoggio e di chiarificazione non solo per le implicanze emotive che può suscitare l'atteggiamento di comprensione e accettazione da parte del consigliere, ma anche perché il consigliere stesso si presenta come interlocutore alleato, che può entrare a modificare l'azione pedagogica della scuola e della famiglia su un piano emotivo non formalizzato »<sup>13</sup>.

Proprio dal partecipare del consigliere di una complessa professionalità viene la sua utilità maggiore: « Là dove non esiste intesa, egli può utilizzare la sua capacità di comprensione dei vari linguaggi per tradurre in termini più comprensibili le varie richieste, per decodificare le esigenze delle parti, elevando così il livello di reciproca comprensione, di comunicazione, di accettazione, con notevole vantaggio anche dei risultati educativi »<sup>14</sup>.

A differenza di Scurati<sup>15</sup>, Zavalloni non ritiene il consigliere pedagogico né un aggiornatore né un agente di innovazioni. « Ci sembra che questo compito di innovazione educativa, anche se in qualche modo si può applicare pure al consigliere, vada riferito soprattutto all'insegnante »<sup>16</sup>.

Ricapitolando, la formazione del consigliere ha due aspetti fondamentali: il primo a carattere interdisciplinare, per poter permettere la integra-

zione e la comprensione dei vari componenti l'équipe; il secondo a carattere specifico »<sup>17</sup>. Esemplicativa potrà, al riguardo, essere una sintesi del programma del corso triennale.

Durante il primo anno che rappresenta il *momento « teorico »* del corso, si approfondiscono questi problemi di psicopedagogia: aspetti evolutivi della personalità, a livello cosciente e incosciente; aspetti psicosociali della personalità e lavoro di gruppo; aspetti psicopatologici della personalità, dinamica della decisione e dell'autocontrollo processi e problemi dell'apprendimento.

Durante il secondo anno, che rappresenta il *momento « metodologico »* del corso, vengono attuati questi approfondimenti specifici: interazione umana nella scuola; concezioni e metodologie del counseling; esperienze di colloquio individuale e di T-group, secondo l'orientamento rogersiano.

Durante il terzo anno che rappresenta il *momento « operativo »* del corso, vengono effettuate esperienze di tirocinio supervisionato da condurre nella scuola o in altre istituzioni educative; incontri settimanali per l'analisi di casi e la discussione di problemi psicologici e didattici.

## 2. IL CONSIGLIERE PEDAGOGICO DOPO LA C. M. 167

L'entrata in vigore della C. M. 167 del 10-7-1978 non è stata senza influenza nello stesso processo di cristallizzazione e di sedimentazione della proposta normativa nata col corso sperimentale per consiglieri pedagogici alla facoltà di Magistero dell'Università di Roma. Basterebbe al riguardo solo far menzione dell'alto indice di richieste di iscrizione che ha indotto la cattedra ad optare per il « numero controllato » (32 iscritti per l'anno accademico 1978-79; 24 accettati su 65 prenotati nell'anno accademico 1979-80).

Tre soltanto dei consiglieri pedagogici già diplomati prestano servizio come « psicopedagogisti » nel primo anno di sperimentazione. La riflessione sulla nuova realtà che l'intervento ministeriale ha creato ed il rapportarsi concretamente con l'esperienza del lavoro nelle scuole che i corsisti comandati hanno messo in comune con i colleghi diplomati, hanno originato una serie di osservazioni e spunti, alcuni dei quali sono stati stesi per iscritto al termine del corso.

Non inutile potrebbe essere riportare un estratto di uno di essi, se non altro a fini di documentazione di alcune prospettive particolari emerse.

Attorno alla figura del consigliere come viene prospettata nel corso di formazione del consigliere pedagogico tenuto presso l'Istituto di Pedagogia del Magistero di Roma, si stanno cristallizzando opinioni diverse e problematiche contrastanti che si sono acuite dopo l'emanazione della C. M. 167<sup>18</sup>.

Mentre da talune parti la figura del consigliere (erroneamente identificata con il coordinatore psico-pedagogico della C.M. 167) tende ad essere considerata una specie di panacea universale, da altre parti questo ruolo comincia ad essere guardato con crescente sospetto per i rischi che comporta di una verticalizzazione della professione docente. Una notevole dose di diffidenza è anche dimostrata sia in astratto che in pratica dai direttori didattici e dai presidi che vedono minacciate alcune componenti della loro stessa funzione direttiva, ed inquadrano anche questa nuova figura in un tentativo di progressivo svuotamento del loro ruolo.

Sebbene spesso alla base di questa preoccupazione ci sia una non corretta e completa informazione, non si può negare che anche tra coloro che si trovano a prepararsi professionalmente in questa prospettiva o ad essere già consigliere nella scuola, ci sia un notevole disorientamento che si può anche considerare causato da un certo grado di confusione sullo stesso profilo professionale del consigliere. Personalmente ritengo da non escludersi che la confusione esistente intorno a questo ruolo derivi anche dalla matrice culturale anglosassone che probabilmente male riesce a conciliarsi con le tendenze degli operatori culturali italiani continuamente alla ricerca di inquadramenti sistematici.

Per tentare di chiarire, sia pure in minima parte, quali potrebbero essere le funzioni del consigliere pedagogico e come si possano conciliare con la diversa figura del coordinatore psico-pedagogico nella C.M. 167 cercherò di sintetizzare qualche riflessione nata da alcune osservazioni della realtà scolastica (Organi Collegiali) in cui opero e che sono state confermate dalle esperienze di questo terzo anno di corso.

Spesso, nelle riunioni degli Organi Collegiali, ho visto, infatti emergere una notevolissima difficoltà di comunicazione che si incentra sul problema didattico. Dopo poche battute iniziali subito si crea una frattura evidente tra molti docenti che propongono un insegnamento di tipo cosiddetto « tradizionale » e insegnanti cosiddetti « progressisti ». Non si può non prendere atto che il problema che sempre emerge è di tipo didattico. A prescindere dal conflitto tra i gruppi, è evidente nei singoli insegnanti del primo gruppo, l'esistenza a livello personale di un profondo conflitto tra i contenuti e le metodologie ormai interiorizzate e ben padroneggiate e le nuove proposte della pedagogia e della ricerca scientifica. Ad una osservazione più profonda si può rilevare come, anche nei più agguerriti difensori del proprio modo di essere maestro, si passi dal problema didattico a quello più intimo della autostima personale.

Mentre i motivi profondi di questo fenomeno sarebbero da ricercare caso per caso, ad un livello più generalizzato, si può bene affermare che essi hanno fondato gran parte della loro sicurezza sul ruolo sociale che gli veniva dalla professione esercitata, ora in crisi. Proprio da tutto ciò si giustifica l'irrigidimento verificabile a livello di Organi Collegiali: gli insegnanti messi in crisi cercherebbero non di affermare la loro impostazione teorica, ma di difendersi. Di qui le già accennate difficoltà di comunicazione che richiedono l'intervento di un consigliere e ne giustificano la funzione anche a prescindere da qualunque altra considerazione.

Naturalmente da quanto ho detto si va delineando una caratteristica particolare del consigliere che opera nella scuola e in particolare nella scuola italiana dove a gravi carenze dal punto di vista della formazione professio-

nale si aggiungono le sollecitazioni, continue e pressanti, che vengono dalla politica delle riforme e dalla realtà sociale. La mancanza di correlazioni fra le aspettative nei confronti del ruolo dell'insegnante, sia a livello sociale che politico-amministrativo, e gli strumenti per poter realizzare il salto qualitativo necessario aumentano il problema della crisi di identità e ci indicano un'altra finalità dell'intervento del consigliere. Mentre per molti anni si è sostanzialmente considerata la formazione professionale del docente come qualcosa di statico e posseduto una volta per tutte, ormai si è delineata una impostazione dinamica della preparazione professionale che si inquadra nel discorso stesso dell'educazione permanente.

Gli insegnanti del gruppo cosiddetto « progressista » fanno quasi un punto d'onore della loro disponibilità continua all'aggiornamento, mentre per gli altri le sollecitazioni ad aggiornarsi suonano come una critica indiretta che come si è già detto, mette in crisi il loro essere persone. D'altro canto mentre sempre di più si richiede una impostazione interdisciplinare dell'insegnamento cioè una integrazione delle discipline nel curriculum, quegli stessi aspetti psicologici di cui già si è detto, uniti alla difficoltà effettiva per il docente, quale si è formato in Italia di uscire dal suo rassicurante ambito disciplinare, propongono un ulteriore fattore che crea delle difficoltà di comunicazione ed a cui si devono gran parte dei problemi che sorgono nel momento in cui tentano un lavoro di gruppo delle persone abituate ad un lavoro individuale.

Di fronte a questi irrigidimenti personali ed alla incapacità di comprendere i discorsi reciproci, la figura del consigliere qualificata da una formazione insieme terapeutica, pedagogica, didattica, psicologica e sociale, si potrebbe porre come l'unico catalizzatore possibile delle complesse reazioni che si inseriscono nella difficile realtà scolastica. Non si vuol dire con questo che dietro ogni problema didattico emergente ci sia un problema della personalità del docente; proprio perché il problema potrebbe essere di tipo puramente didattico, è necessario che il consigliere che si trovi ad operare nella scuola sia fornito di una solida preparazione in tal senso.

Qualsiasi squilibrio nel bilanciamento delle funzioni del coordinatore scolastico ne snaturerebbe il senso, si rischierebbe infatti o di terapeutizzare la scuola o di tramutare in un aggiornamento o peggio in un distributore di soluzioni, magari non del tutto condivise, questo nuovo ruolo. Se invece la professionalità del consigliere è di tipo multispecifico nel senso finora delineato si potrà superare anche il problema della necessità o meno che egli debba essere in primo luogo un insegnante. Addirittura il fatto che il consigliere possa ricomprendersi fra gli « esperti » esterni alla scuola (in presenza di una solida preparazione didattica naturalmente), potrebbe favorire l'accettazione di questo ruolo anche alla base.

In ogni caso se si dovesse accettare la prospettiva che è più economica, la scelta di un coordinatore ex docente e che proprio da questa sua esperienza possa venire una facilitazione dei suoi compiti, sarebbe certo necessaria una formalizzazione maggiore dei procedimenti del comando. Penserei a qualcosa di simile a quanto previsto per il personale degli IRRSAE: un concorso per titoli, rigorosamente garantito e una durata pluriennale; naturalmente queste brevi riflessioni non intendono esaurire tutta la ricchezza delle funzioni del consigliere, ho solamente voluto mettere in luce quelle esigenze che maggiormente ne giustificano la presenza e che non si prestano a critiche che possono venire da diversi orientamenti.

### 3. LA RICERCA AL SEMINARIO DI LEONESSA

Nella C. M. 167 si anticipava che « Il Ministero predisporrà un programma di seminari dedicati all'approfondimento delle metodologie di lavoro attinenti agli obiettivi educativi da perseguire di cui sarà data opportuna notizia »<sup>19</sup>.

In questa linea si pone il corso di formazione per il personale del « Servizio psico-pedagogico », organizzato dal Provveditorato agli studi di Rieti ed ubicato nella isolata cittadina di Leonessa. Ai sensi del decreto istitutivo, il detto corso aveva come finalità esplicita « la chiarificazione e lo sviluppo del compito dell'operatore psicopedagogico nella scuola, avendo presenti le esigenze poste dalle CC. MM. 167 e 158 e le indicazioni offerte dagli studi e ricerche sul tema ». In tal senso il corso è « a carattere formativo, mediante l'analisi e il confronto delle esperienze degli atteggiamenti, degli interventi, dei riferimenti culturali e delle ipotesi di lavoro dei partecipanti ».

Particolare spazio ha ottenuto la riflessione sulle esperienze fatte. Alcuni punti ed aree problematiche erano emersi dal dibattito generale:

Il Capo d'istituto in generale è sensibilizzato al lavoro che lo psicopedagogista potrebbe svolgere nella scuola e tende, pertanto, ad assolvere le sue funzioni privilegiando la parte burocratica delle attività e squalificando o addirittura disconfermando gli interventi dello psicopedagogista....

I rapporti con gli insegnanti sono in genere connotati dalle seguenti caratteristiche:

— molti insegnanti desiderano ottenere dallo psicopedagogista soltanto una conferma del loro operato e continue connotazioni positive;

— molti insegnanti, specie i più anziani, sostanzialmente ignorano la presenza dello psicopedagogista non ritenendo che possa effettuare alcun intervento a loro utile;

— alcuni insegnanti sono motivati a chiedere la partecipazione dello psicopedagogista nelle attività di programmazione didattica; nella definizione dell'orientamento scolastico e professionale degli alunni, nel coordinamento dell'aggiornamento;

— gli insegnanti segnalano l'allievo difficile in genere attendendosi dallo psicopedagogista una soluzione di tipo magico, e tale cioè da risolvere il caso senza dover essi stessi essere coinvolti in alcuna attività specifica;

— gli insegnanti, specie della scuola elementare, demandano allo psicopedagogista i rapporti con gli Enti esterni.

Il ruolo della nuova figura si delinea dunque nei fatti come quello di un « tramite » di un « attivatore » di un catalizzatore al quale gli insegnanti, al centro di sollecitazioni diverse cui non sono professionalmente

(e non per loro colpa) preparati, fanno pervenire le richieste più svariate e che facilmente potrebbe rischiare di trasformarsi in un « tuttologo » o in una panacea di tutti i mali sicuramente fallimentare.

Interessante quanto rilevato in riferimento alle relazioni e ai rapporti con i genitori che appaiono caratterizzati dai seguenti aspetti:

— i genitori chiedono allo psicopedagoga una azione di tramite con gli insegnanti, o un'alleanza contro di essi;

— i genitori chiedono allo psicopedagoga interventi in relazione ai loro problemi di coppia.

Il problema centrale intorno a cui hanno gravitato tutti gli interventi è stata l'incertezza di come operare la saldatura tra versante psicologico e versante pedagogico, come richiesto dalla nuova figura. È risultato che inclinazioni e formazioni personali diverse hanno dato luogo ad esperienze incentrate a volte sul momento pedagogico a volte sul momento psicologico, ma sostanzialmente convergenti sulla necessità della saldatura sopra accennata. Un esempio significativo è stata la convergenza avutasi nella accezione nuova e particolare da dare al concetto di diagnosi nel senso di superamento del momento esclusivamente psicologico ed etichettante del termine e della sua ricomprensione nell'ambito della programmazione ad hoc. Diagnosi, perciò, da filtrare e reinterpretare pedagogicamente.

In sostanza comunque l'accento dei partecipanti al primo corso, in prevalenza di formazione psicologica, era sulla componente psicologica rimanendo « la componente pedagogica competenza primaria del capo di istituto e del corpo docente ».

Il gruppo quindi ravvisa la necessità che la nuova figura creata dalla C. M. 167, sia di natura prettamente psicologica, con solidi agganci pedagogistici tali da giustificarne l'operatività in campo scolastico, e la si potrebbe definire « psicologo scolastico, in quanto l'oggetto specifico è l'educazione, lo stesso dell'insegnante e del genitore, ma secondo una ottica psicologica ».

Secondo il prof. Trombetta, direttore del corso, « nonostante l'esperienza acquisita l'anno scorso con la formazione del primo gruppo di psicopedagogisti comandati e nonostante una serie di riunioni svolte all'interno delle cattedre di psicopedagogia e con i responsabili della formazione dei comandati per svolgere il servizio psicopedagogico, ancora non si è riusciti a definirne la figura ».

Dalla relazione introduttiva si può desumere come la proposta del prof. Trombetta per la sfera di competenza dello psicopedagoga abbracci il sostegno metodologico e didattico, una attività relazionale ed una attività di orientamento alla scelta:

L'operatore psicopedagogo come figura di sostegno a livello metodologico è un universo di relazioni fra sistemi complessi, nel fatto stesso che la mole di informazioni e delle conoscenze dovute alle ricerche psicologiche, sociologiche e pedagogiche porta alla necessità di una metodologia e di una didattica, come pure di un intervento educativo basato sull'educando, che richiede aggiornamento e professionalizzazione. L'accentuazione data alla parola « sostegno » vuol significare che l'operatore psicopedagogico non si sostituisce al docente, ma si colloca per la sua preparazione teorico-pratica, come persona che aiuta, sprona, coordina le varie iniziative che scaturiscono da una seria programmazione. ...

Come persona che si colloca come figura relazionale si basa proprio sul concetto di scuola intesa come universo di relazioni fra sistemi complessi che interagiscono dentro e fuori la scuola. Relazioni che si svolgono su un piano personale, umano, professionale, a identico livello di gerarchia, a diverso livello gerarchico, a seconda di maggiori o minori responsabilità educative, culturali. Infine l'operatore come esperto nei problemi dell'orientamento — un settore che è bene sottolinearlo, non è stato richiamato dalla C. M. 158, — trova il suo corollario proprio in quella funzione che oggi la scuola è chiamata ad assolvere; scuola orientativa, scuola democratica, scuola che si apre al mondo. In tal modo il concetto e la prassi dell'orientamento non può essere considerata come una attività tecnico-pratica, ma acquista una funzione essenzialmente psicopedagogica.

Sinteticamente il prof. Trombetta propone che l'operatore psicopedagogico (come preferisce chiamare il comando della C. M. 167), a prescindere dall'area culturale di provenienza, « debba trattare con metodologie e strumentazioni psicologiche tutto ciò che cade nel processo educativo-didattico ».

#### 4. PROBLEMI APERTI RELATIVI ALLO PSICOPEDAGOGISTA

Un primo problema su cui sarebbe necessario sviluppare il dibattito attiene naturalmente alla stessa opportunità della creazione di questa nuova figura professionale. Si è già fatto cenno ai rischi di una verticalizzazione della figura docente, che non sono certo recuperabili dalla « temporaneità » dello strumento del comando.

Certamente comunque nell'attuale quadro di difficile situazione della scuola italiana (che potrebbe ben definirsi con la pur abusata parola di « emergenza ») bisogna tener conto soprattutto della crisi di identità dell'intera categoria del personale docente per la quale da nessuna parte ci si fa carico di predisporre strumenti culturali ed interventi organizzativi nuovi. Perfino la speranza degli istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi (gli IRRSAE) previsti dal decreto delegato 419/1974, stenta a concretizzarsi e non appare sostenuta adeguatamente da un impegno finanziario proporzionato alla vastità delle esigenze.

In queste circostanze la costruzione della figura dello psicopedagoga, oltre a coprire un vuoto obiettivo, sembra, sia pur in modo ancora confuso rispondere ad una estesa serie di bisogni e di istanze che in genere trovano difficoltà al loro stesso canalizzarsi ed esprimersi.

Probabilmente la presenza di un pedagogo qualificato e specializzato in particolari aree studiate dalle moderne scienze della educazione, naturalmente reclutato in maniera obiettiva e garantita (preoccupanti appaiono i caratteri di assoluta discrezionalità del comando, attualmente sottratto a qualsiasi controllo) potrebbe costituire un utile supporto, ausilio e stimolo nello stesso tempo, della funzione docente.

Influente sulla stessa risoluzione in senso positivo del problema dell'opportunità di questa nuova figura di operatore è l'eliminazione dell'ambiguità di fondo attualmente esistente sul ruolo, su cui psicologi e pedagogisti si contrappongono con sottili finezze terminologiche, sforzi etimologici e casistiche nutrite.

Il carattere sperimentale dell'istituto autorizza certo divaricate posizioni teoriche ed esperienze diversamente centrate sono più che legittime e utili, forse necessarie per indurre una certa dose di chiarezza pragmatica nelle varie tesi, ma non si può non rimarcare come una eccessiva accentuazione della componente psicologica (della quale la pedagogia sembra risultare mero campo di applicazione) concreti (o rischi di concretare) un preciso contrasto con le competenze attribuite per legge agli Enti locali; non a caso l'emanazione della C. M. 167 ha provocato preoccupate prese di posizione da parte degli psicologi del territorio.

Un discorso è quello della chiarezza fra le distinte funzioni degli operatori delle U.T.R. e ciò che direttamente o indirettamente fa parte della funzione docente (con cui l'attività dello psicologo del territorio non deve sovrapporsi), un altro discorso è quello di formulare genericamente le aree d'intervento dello psicopedagoga confondendone la figura con quella dello psicologo.

Nessuno può ormai negare la necessità di una preparazione psicologica per l'operatore scolastico ma questo non deve portare alla considerazione meramente psicologica dei problemi educativi, allo psicologismo.

Un'occhiata all'enciclopedia pedagogica di Visalberghi cui ormai il riferimento è d'obbligo, basta ad evidenziare come il settore psicologico è solo uno dei quattro fondamentali in cui può rappresentarsi la « circolarità » delle conoscenze pedagogiche<sup>20</sup>.

Senza accennare agli aspetti politici di importanza fondamentale, rimangono nella teoria e nella pratica educativa il settore sociologico, il settore dei contenuti ed il settore metodologico-didattico. Non vale in proposito quanto si argomenta da più parti: che la pedagogia non si è ancora emancipata dalle componenti filosofiche e speculative e che i laureati in pedagogia, in generale, si formano su di un curriculum di studi più vicino ad una facoltà umanistica che ad una facoltà « scientifica ».

In primo luogo, infatti, quando si parla di componente pedagogica del ruolo dello psicopedagogo non ci si riferisce tanto ai curricoli preesistenti relativi ai titoli di studio necessari per l'ammissione quanto al curriculum (tutto ancora da costruire) di formazione dei nuovi operatori, in secondo luogo, dalla liberalizzazione dei piani di studio in poi sono stati molti gli studenti che hanno dato un preciso taglio scientifico-sperimentale ai loro corsi di laurea con l'inserimento di esami di scienze dell'educazione (ripetiamo non esclusivamente di esami pedagogici).

Del resto, ci si perdoni la polemica, anche la psicologia è sempre più spesso accusata di oscillare fra ideologia e scienze e non fornisce certo patenti e garanzie per approcci sicuramente più rigorosi e meno contraddittori. Coerentemente più che una pedagogia « scientifica non può che farsi riferimento ad un insieme di scienze dell'educazione, fra cui naturalmente anche la psicologia sociale, quella generale, la psicologia dell'età evolutiva, la psicologia dell'apprendimento, la psicologia differenziale e la psicomètria figurano con spicco particolare ma non esclusivo.

Discipline come la docimologia, la pedagogia speciale, lo studio delle metodologie didattiche e delle tecnologie educative, l'informatica, la logica l'epistemologia e la teoria del curriculum, per fare solo qualche esempio costituiscono nell'ambito del quadro generale, delle aree su cui il comando ex C. M. 167 dovrebbe poter orientarsi ed orientare, per la grande importanza che ricoprono nella nuova gestione della scuola italiana.

Un discorso a parte merita il problema della formazione non-direttiva dei consiglieri pedagogici formati presso la cattedra di pedagogia speciale della Facoltà di Magistero dell'Università degli Studi di Roma.

Mentre si sottolinea che questo è un orientamento di formazione psicologica e psicoterapeutica — non certo l'unico orientamento possibile o compatibile con le funzioni dello psicopedagogo — non si può che rimarcare come tutta una serie di posizioni abbastanza diffuse dopo il '68 abbiano recuperato, pur fra estremizzazioni e fraintendimenti, la positiva valenza di queste come di altre esperienze non autoritarie ed alternative. Sia pure con la debita cautela con cui sempre si devono considerare le conclusioni delle avanguardie pedagogiche si può notare come un training di psicoterapia di tipo rogersiano per lo meno garantisce un approccio interpersonale rispettoso e non autoritario ed una interpretazione del ruolo lontana da fraintendimenti « gerarchici » ed eteronomi, con soluzioni fatte cadere dall'alto e fatte passare sulla testa dei docenti e dell'utenza in genere. Si sono puntualizzati alcuni problemi su cui il dibattito tarda a spiegarsi.

L'esperienza nel frattempo continua sostenuta dall'impegno del Ministero. Dovrebbe essere impegno di tutte le forze politiche e sociali interessate alle vicende della scuola italiana intervenire con autonomi contributi sulla questione, innescando un processo di continua e approfondita verifica.

NOTE

- <sup>1</sup> R. ZAVALLONI, *Il consigliere pedagogico*, La Scuola, Brescia; Ed. Antonianum, Roma, 1979, pag. 36.
- <sup>2</sup> CARL R. ROGERS, *La terapia centrata sul cliente*, Martinelli, Firenze 1970, pag. 68.
- <sup>3</sup> C. ROGERS, *Op. cit.*, pag. 73.
- <sup>4</sup> C. ROGERS, *Op. cit.*, pag. 78. Cfr. anche B. GRASSELLI, *Esperienza di analisi del comportamento*, in *Il Consigliere pedagogico*, cit., sui presupposti culturali alla « relazione d'aiuto », pag. 233.
- <sup>5</sup> C. ROGERS, *Op. cit.*, pag. 85.
- <sup>6</sup> R. ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 11.
- <sup>7</sup> R. ZAVALLONI, *Op. cit.*, ibidem .
- <sup>8</sup> ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 13.
- <sup>9</sup> ZAVALLONI *Op. cit.*, pag. 14.
- <sup>10</sup> *Op. cit.*, pag. 14.
- <sup>11</sup> ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 23.
- <sup>12</sup> Cfr. ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 23.
- <sup>13</sup> ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 24.
- <sup>14</sup> ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 25.
- <sup>15</sup> C. SCURATI, *La scuola moderna e l'orientamento* in C. SCARPELLINI - E. STROLOGO, *L'orientamento: aspetti teorici e metodi operativi*, Brescia, La Scuola, 1976, pag. 253.
- <sup>16</sup> *Op. cit.*, pag. 29. Cfr. anche R. ZAVALLONI (Ed.) *Formazione degli insegnanti e innovazione educativa*, La Scuola, Brescia; Ed. Antonianum, Roma 1976, pagg. 206-245.
- <sup>17</sup> R. ZAVALLONI, *Op. cit.*, pag. 202.
- <sup>18</sup> Riduzione dalla relazione presentata da Rosa Gasbarrone, depositata presso la cattedra di Pedagogia speciale della Facoltà di Magistero dell'Università di Roma, presso il fascicolo dei partecipanti al corso di formazione del consigliere pedagogico. Estratti sono già stati pubblicati in R. ZAVALLONI, *Il consigliere pedagogico*, cit., pag. 280 e sg.
- <sup>19</sup> Al riguardo la C.M. 158 ripete praticamente la stessa disposizione.
- <sup>20</sup> Cfr. VISALBERGHI-MARAGLIANO VERTECCHI, *Pedagogia e scienze della educazione*, Mondadori, 1978, pag. 21.

da "Scuola Notizie", a. XIV, agosto-settembre 1982, 32

## **STRATEGIA SINDACALE E RIFORMA DELLA P.I.**

Il seguente intervento è tratto da una relazione sui problemi della Riforma del Ministero P.I.

Per vari motivi, fare sindacato nel pubblico impiego significa rincorrere l'amministrazione sui terreni che essa predilige. Sappiamo tutti quanto sia facile per l'Amministrazione scegliersi i terreni su cui confrontarsi con noi: sono quelli in cui minori sono gli strumenti a nostra disposizione, in cui la nostra posizione di lotta è più vulnerabile e isolata, più facile è scaricare le contraddizioni tra i lavoratori.

La spregiudicatezza con cui da parte dell'amministrazione e del governo si spalancano le porte alle pressioni più corporative rischia continuamente di spiazzarci di fronte ai lavoratori.

D'altro canto bisogna prendere atto che, in una maniera aberrante ma efficace, l'attuale andazzo amministrativo dà una risposta che gran parte dei pubblici dipendenti sembra disprezzare. In teoria. Ma essi finiscono, di fatto, per considerarle appaganti al punto da rendersene complici.

Così l'elasticità degli orari, l'assenza di controllo, la possibilità pratica del doppio lavoro, il contentino clientelare dello straordinario e tante altre storture irregolarità e provvidenze varie sono modi d'essere aberranti dell'amministrazione, ma riescono a soddisfare un complesso di esigenze, con un trattamento differenziato dei casi singoli che riesce ad impedire il più delle volte i nostri tentativi di creare aggregazioni e movimenti.

Non è escluso, peraltro, che anche al nostro interno interno esistano adesioni e complici interno esistano adesioni e complicità all'operato dell'amministrazione, che finiscono per creare impacci incompatibili con la necessità di una decisa azione sindacale.

E' urgente, dunque, recuperare un nostro ruolo qualificato all'interno del Ministero, e ciò non è cosa che possa avvenire senza ricordare a noi stessi di essere parte di un movimento più ampio, che vede esprimersi tutte quelle forze del lavoro che puntano ad un superamento degli attuali, equilibri sociali e

politici.

In altre parole non è possibile in alcun modo rinnegare la nostra appartenenza alla CG I L, e questo non per restare abbarbicati ad un purismo astratto, ma perché bisogna avere il coraggio di chiamare le cose con il loro nome: non si può essere ad un tempo forza di rinnovamento e pedina più o meno consapevole della conservazione. Siamo un sindacato che lotta per cambiare o intendiamo conservare l'esistente?

Il nostro muoverci all'interno di una categoria di lavoratori tradizionalmente non vicina alla classe operaia ci impone di percorrere strade non lineari, in continuazione ci imbattiamo con rivendicazioni dei nostri colleghi che contrastano fortemente con gli interessi del movimento operaio.

Sarò irriso perché prendo sempre le mosse dal secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione ma è compito delle varie articolazioni della Repubblica rimuovere gli ostacoli, le differenze ingiuste e pertanto discriminatorie, che inibiscono ai lavoratori e più deboli l'effettivo esercizio dei loro diritti sociali e politici.

In altre parole non è possibile in alcun modo rinnegare la nostra appartenenza alla CGIL, e questo non per restare abbarbicati ad un purismo astratto, ma perché bisogna avere il coraggio di chiamare le cose con il loro nome: non si può essere ad un tempo forza di rinnovamento e pedina più o meno consapevole della conservazione.

Siamo un sindacato che lotta per cambiare o intendiamo conservare l'esistente?

Il nostro muoverci all'interno di una categoria di lavoratori tradizionalmente non vicina alla classe operaia ci impone di percorrere strade non lineari, in continuazione ci imbattiamo con rivendicazioni dei nostri colleghi che contrastano fortemente con gli interessi del movimento operaio.

E' da rilevare che non si può, di fronte a tali richieste sacrosante, che affrontare gli enormi problemi di mediazione e di concreta scelta delle tattiche e delle strategie migliori.

Questo non può essere fatto correttamente se, oltre agli obiettivi ideali di lungo periodo, non ci diamo obiettivi di medio periodo in cui inquadrare la lotta e le vertenze e che servano da cartina di tornasole, da rivelatori dei criteri e dei parametri su cui dobbiamo muoverci, anche rischiando l'impopolarità se

necessario, ma solo se è effettivamente necessario, politicamente fecondo al di là del breve periodo.

Per far questo, e per far questo nel consenso, evitando che i lavoratori, sapientemente

imbeccati, possano finire per guardarci come una forza incomprensibile da temere, un potere come un altro che g1i condiziona la vita, è urgente elaborare una progettazione concreta, aggregante, che mantenga ed esalti il connotato di classe del nostro sindacato.

Quando diciamo concreta, vogliamo dire, che essa dalle formulazioni di principio per contestare l'attività e la politica dell'amministrazione sul terreno in cui l'intreccio del malgoverno dell'inefficienza e del clientelismo sono contemporaneamente alla base del disprezzo dei bisogni dell'utenza e delle nostre condizioni di lavoro e di subalternità.

da "Scuola Notizie", a. XVI, giugno 1984, 18

## **IL FORMALISMO E L'EFFICIENZA: UN PROBLEMA PER LA SCUOLA**

Come molti hanno notato nell'Amministrazione il ritualismo ed il rispetto della legittimità formale sono utilizzati come controforza alle varie pressioni di cui la burocrazia è fatta oggetto. Ed è abbastanza logico perchè "dietro" il legittimismo (più o meno formale) ci sono la Procura della Repubblica e la Corte dei Conti e un certo tipo di ruolo burocratico è infatti addirittura sanzionato dalla norma penale. Per rendere conto di come questo possa verificarsi bisogna sottolineare come nel nostro ordinamento giuridico ed in particolare nel sistema giuridico che organizza la pubblica Amministrazione (P.A.) l'accento non è posto sull'efficienza generale, sull'efficacia intesa, come capacità di raggiungere gli obiettivi<sup>1</sup> ma "misurata solo su un atto" su un solo risultato ottenuto, e senza nessuna base di probabilità che il soggetto sia abitualmente capace di raggiungere quegli obiettivi.<sup>2</sup>

Non è naturalmente criticabile in questa ottica il controllo dell'atto in sè e per sè. bensì la limitazione del controllo alle unità atomistiche di base dell'attività amministrativa ed agli aspetti di mera legittimità, che si fa sfuggire la reale rilevanza esterna ed integrale del problema dell'efficienza.

Ha scritto R. Bettini, uno dei maggiori studiosi in Italia di Scienza dell'Amministrazione; "l'azione della P.A. può essere legittima e congrua nelle singole decisioni, ma sfasata nei tempi, nei modi, nei risultati sostanziali".<sup>3</sup>

Nessuno nel nostro sistema potrà essere punito per aver elaborato un atto "perfetto" quando ormai era più o meno inutile, ma al contrario una spada di Damocle è sempre sospesa su chi non si è attenuto scrupolosamente anche alla più piccola formalità sia pure per salvare la possibilità di un risultato utile alla collettività.

La gravità di queste conclusioni non può sfuggire: uno stato sociale che non riesce a garantire la soddisfazione sostanziale e in tempo utile dei bisogni essenziali dei cittadini, che non riesca ad eliminare gli 'ostacoli' ricordati dall'art. 3 della Costituzione, "equivale", a ben vedere, ad uno stato di diritto che non riesca a garantire il diritto di proprietà.<sup>4</sup>

1 Cfr. R. Baffigo, Note per una moderna direzione generale del Personale in "La Scienza e la tecnica della organizzazione nella P.A." n. 4.

2 R. Bettini, Il Principio di efficienza, in Scienza dell'Amministrazione, Milano, Giuffrè, 1968 15.

3 R. Bettini, op. cit., 17.

4 Cfr. Bettini, La P.A. come amministrazione complessa, dispense edita a cura della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 56

Poca è la consapevolezza di questa insostenibile situazione fra i cultori del nostro diritto amministrativo che si considerano in genere i veri esperti dei problemi della PA.

Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione

Il primo comma dell'art. 97 della Costituzione (I pubblici Uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della Amministrazione), potrebbe già a ben vedere costituire la più autorevole base per ipotizzare e concretizzare sistemi in cui la funzionalità dei controlli venga considerata "non più soltanto sotto il profilo storico di riscontro analitico, di verifica rispetto a un modello o standard del singolo atto amministrativo, ma anche sotto il profilo dinamico di riscontro non formale rispetto ai fini reali, al fine di vedere eventualmente i modelli, valutando non un singolo atto, ma l'andamento dell'azione amministrativa".<sup>5</sup>

Una logica estensione ed un potenziamento dei principi regolativi dell'attività amministrativa dovrebbe finalmente rapportare, nel controllo, la medesima anche al futuro e non solamente al passato, l'accogliere (e il ricercare addirittura) i condizionamenti del "feed-back" sociale che consegue ai risultati ottenuti e che spesso si ignora con ostentazione o si mistifica.

È erronea l'impostazione di quanti delusi dal sistema di controlli quale si configura oggi sull'attività della P.A. interpreta il senso stesso del controllo nella sua sola dimensione "conservatrice" di giudizio di conformità ad un modello

statico e prefissato, deducendo l'impossibilità, per un qualsivoglia sistema di controlli, di misurarsi con situazioni che non sono stabili o prevedibili e di verificare l'efficienza.

Come pure non accettabili ci paiono le tesi, che puntano con chiarezza alla mera eliminazione dei controlli attuali, ma con meno chiarezza al sistema da sostituire a quello vigente. [ al momento della scannerizzazione(e riproduzione) attuale 2013, l'osservazione del 1984 pare profetica]

A grandi linee, il tipo di controllo che potrebbe essere invece molto più funzionale è quello che, integrato in una prospettiva di programmazione (a tutti i livelli) tende ad un "coordinamento mediante effetto di ritorno" necessario in caso di situazioni variabili ed imprevedibili che continuamente rimuovono il flusso delle informazioni da utilizzare ai fini della modifica dell'azione in corso." <sup>6</sup>-

Le accuse implicite ai soggetti della P.A. che sono presenti in molte impostazioni critiche andrebbero dunque forse ribaltate.

Alla base del problema c'è la necessità dell'elaborazione di una buona cultura amministrativa e non solo di una nuova ideologia giuridica, che

<sup>5</sup> R. Bettini, Il Principio cit., 43-44.

<sup>6</sup> Cfr. J. G. March-H. A Simon, Teoria dell'organizzazione, Comunità, Milano, 1966, 201.

rinnovi l'irrinpostazione giuridica (mutandone contemporaneamente il ruolo da centrale a collaterale) e impedisca che del diritto amministrativo possa farsi "modo di fuga dalle responsabilità gestionali attraverso la giurisprudenza di parte, i ritardi, i ritualismi, le disapplicazioni.<sup>7</sup>

Efficienza dunque - input-output o efficacia - output-goal?

Bisogna intendersi comunque quando si parla di efficienza. Anche nella scuola. L'efficienza nella Pubblica Amministrazione può considerarsi infatti, con prevalente attenzione ai mezzi (efficienza interna: rapporto input/output) o

con prevalenza d'attenzione ai fini (efficienza esterna; rapporto output/goal/obiettivo).

È opportuno ricordare che le espressioni input, output e goal (obiettivo) sono usate in termini sistematici quindi onnicomprensivi e non solo, ad es. economici.

Ciò non toglie che nelle indagini sull'efficienza di una organizzazione l'input, l'output e il goal assumono, per scelta dell'operatore, significati specifici (ad es. input - spesa; output - pratiche evase; goal - obiettivo quantificato in una trancia di programma).

È da tener presente che il risultato numerico della formula input/output è di per sé insignificante; prende significato solo comparandolo con analoghi risultati relativi alla stessa organizzazione (in altra sede o ad organizzazioni simili).

Invece il risultato numerico della formula output/goal ha il significato di ottimalità quando è meno di 1; ovviamente il giudizio di ottimalità dell'efficienza esterna è il risultato di un'operazione fondata su un dato convenzionale, quello attinente al "goal".

Se la definizione del "goal" è stata data correttamente, e cioè come adeguata trascrizione o previsione della "domanda" dell'utenza, l'ottimalità sarà reale, se no sarà un'ottimalità sulla carta.

Carenza di programmi nella P. A. e nella scuola

Chi scrive immagina facilmente la perplessità che queste poche riflessioni con un minimo di fondamento tecnico possono suscitare in un operatore scola-

stico. Gli ostacoli dell'articolo terzo della Costituzione, l'efficacia, il goal... Di che cosa si sta parlando? Che c'entra col Ministero della Pubblica Istruzione questa esposizione quasi lunare?

Da che parte si potrebbe incominciare per inquadrare formalmente il problema

nell'amministrazione della scuola?

In realtà il Ministero, il nostro Ministero come tutti gli altri, non ha trincee di programma su cui quantificare i propri obiettivi, non si misura sulla qualità del prodotto scolastico, su quale è il livello di chi dalla scuola viene licenziato. [ come alunno, oggi è il caso di specificare. dopo le

---

7 R. Bettini, La P. A. cit., 60.

lunghe stagioni dei tagli]

D'altro canto anche la misura della produttività interna (input/output) pur tentata sull'abbrivio delle iniziative del non dimenticato ministro Giannini, si è

risolta in una congerie di dati fantasiosi e approssimativi quasi del tutto inutilizzabili, oltre che poco significativi, poiché privi di un riferimento agli obiettivi generali.

L'efficacia per l'uguaglianza sostanziale

Il primo comma dell'art. 97 Costituzione assieme ad un ben compreso secondo comma dell'articolo terzo, potrebbe già a ben vedere costituire la più autorevole base per ipotizzare e concretizzare sistemi in cui la funzionalità dei controlli venga considerata considerando gli effetti finali dell'attività amministrativa e non il suo procedere procedimentale da atto in atto.

Rapportare, nei controlli, l'amministrazione al futuro vuol dire non preoccuparsi solamente della legittimità del suo andamento, per evitare che vi siano conflitti di interesse, truffe e furti.

Che l'attuale sistema di controlli, argina, ma non riesce ad impedire, tanto è vero che sono di solito scoperti, belli e fatti dall'autorità giudiziaria penale.

Il sistema di controlli, non va eliminato, va potenziato, reso competente per l'efficienza e l'efficacia.

Il "coordinamento mediante effetto di ritorno" già citato ha effetti nella continua modifica dell'azione procedimentalizzata.

Che fare operativamente

E' provocatorio fingere che sia già il tempo di cominciare ad affrontare il problema in termini tecnici, quando il problema rimane squisitamente politico?

Forse no perché proprio la consuetudine di affrontare i mali della scuola col mugugno, con lo slogan, con il massimalismo miope del "problema che-sta-a-monte", con lo scoraggiamento dello scettico, ci impedisce di formulare proposte incalzanti e aggreganti.

Non si deve più toccare il problema dei ruoli della scuola dal lato folcloristico.

Proponiamo quello che sarebbe ovvio e che appare sconvolgente: che la scuola si doti di un sistema il più obiettivo possibile di misurazione del suo prodotto; che nella base delle rilevazioni si stabiliscano progetti migliorativi plausibili e misurabili; che la riuscita dell'azione amministrativa sia giudicata sulla base del raggiungimento di risultati apprezzabili.

Ci sono gli strumenti teorici e la tecnologia per farlo.

Anche perché i problemi da risolvere non sono di entità incommensurabile.

Attualmente l'Amministrazione non si conosce, riproduce se stessa più

che produrre risultati socialmente apprezzabili, e quel che è peggio non vuole conoscersi, non è interessata ai risultati, perché, di fatto, su essi non è giudicata, punita o premiata. L'Amministrazione è paga di gestire, con qualche difficoltà, la routine della gestione del personale. [ gli organici, i tagli degli organici e le elemosine alla casta]  
Questo è il primo problema da risolvere. Gli altri...

#### Scheda

Ulteriori letture su indicatori interni qualitativi e quantitativi del prodotto scolastico:

- R. Maragliano: L'improduttività della scuola, "La ricerca" 15/12/1980
- D. Piracci: La gestione del "surplus", "La ricerca" 15/11/1980.
- Educazione civica, storia, scienze sociali. Livelli di apprendimento nella scuola elementare, media e negli istituti secondari superiori. Ricerca diretta da M. Corda Costa, finanziata dal C.N.R. per gli anni 78/79, 79/80, 80/81; "La ricerca" (Loescher Torino) 1/1 O e 1/11 1981; 15/2/1982.
- P. Fano, S. Tamburini: L'uso dei laboratori scientifici nelle scuole secondarie superiori: un'inchiesta a Roma: "Scuola e città" marzo 1979.
- D. D'Alessandro: Biblioteche scolastiche: un patrimonio per la collettività "Scuola e città" novembre 1979.
- Cesar Birzea: Gli obiettivi educativi nella programmazione Loescher, Torino 1981.

# I problemi istituzionali del governo del sistema scolastico

Il tema della riforma del ministero è di quelli che permettono, anzi sembrano sollecitare una parata di luoghi comuni e di frasi fatte. In tanti anni se ne è esaurita l'analisi e la progettazione, si sono esaurite le parole. Si riciclano infatti cinicamente, con pochi ritocchi, vecchie riflessioni già spese (e pubblicate) ed in sostanza ancora attuali.

Ora con il probabile riazzeramento

della riforma della scuola secondaria superiore anche le speranze suscitate dal famigerato articolo 24 sembrano vanificarsi. Peccato perché la storia ci indica come in materia scolastica, in Italia si sia quasi sempre intervenuto, da parte del governo, mediante decreti legislativi.

Tale era il regio decreto 4 ottobre 1848 (legge Boncompagni) che fu emanato da Carlo Alberto in virtù dei poteri straordinari conferitigli dalla legge 2 agosto 1848; decreto legislativo era la cosiddetta legge Casati emanata in base ai poteri concessi al governo in occasione della II guerra di indipendenza; opera di decretazione governativa è stata la riforma Gentile;

decreti delegati per l'autonomia, in campo scolastico, sono l'ultimo intervento generale operato e non bisogna

dimenticare, sia pur minore per importanza, la legge 28 giugno 1866 n. 2987 emanata ai tempi della terza

guerra di indipendenza con i soliti pieni poteri e la delega del riordinamento dei ministeri, fra cui quello della

Pubblica istruzione.

Sembrirebbe che solo nell'indipendenza dal dibattito parlamentare si sia potuto di fatto finora porre mano a tentativi di riforma assistiti da qualche successo.

Gli ultimi progetti resi noti, cui è possibile fare un riferimento sono

quelli presentati dall'allora ministro Bodrato, dal Psi, dal Pci (l'unico disegno di legge formalizzato), dall'attuale ministro Falcucci.

Che emerge dall'analisi comparata di tali testi?

## I progetti di riforma

Esiste ormai un patrimonio comune per quanto riguarda il futuro assetto del ministero, una sorta di cultura o lessico della riforma. La necessità dell'accorpamento al livello di amministrazione centrale, per materie omogenee, di quanto è ora disperso

tra tutte le attuali direzioni generali ne è un esempio, la cosiddetta “verticalizzazione”.

La verticalizzazione rappresenta il naturale complemento di un altro principio su cui pure largamente si conviene (più esplicitamente nei progetti Psi e Pci) secondo cui all'amministrazione di viale Trastevere devono essere attribuite esclusivamente funzioni di programmazione, direttiva, controllo e indirizzo dell'intero sistema scolastico,

mentre al resto dell'amministrazione periferica debbono essere attribuite le competenze relative alla gestione del personale e all'attuazione delle politiche educative sul territorio.

Nel progetto socialista veniva abbandonata la prospettiva di un apparato istituzionale sostanzialmente unitario

ed omogeneo con la previsione di alcuni istituti

e centri a carattere nazionale, definiti «enti nazionali ausiliari».

Tali strutture aggiuntive ed esterne (di cui in realtà ora meno si parla) sarebbero adibite alla trattazione di materie ed all'espletamento di compiti che dovrebbero invece rientrare nelle funzioni di un apparato ministeriale rinnovato. [vedi poi la vicenda di Indire e Invalsi]Meno perplessità susciterebbe una articolazione interna, radice di

quella amministrazione per progetti di cui il non dimenticato Giannini si era fatto a suo tempo promotore.

Sulle strutture «latu sensu» periferiche manca in tutti i progetti, ma specialmente in quello Falcucci, una visione d'assieme che raccolga in un'unica dimensione unitaria il perseguimento dei fini della scuola, l'amministrazione in senso stretto, gli organi collegiali e le funzioni degli enti locali.

Il progetto Falcucci a ben vedere si limita in sostanza a sdoppiare i Provveditorati più oberati di lavoro e ad

aumentare le competenze gestionali e di politica educativa delle unità scolastiche di base. Permane una linea tendenziale a considerare separatamente i problemi degli apparati statali, della partecipazione e delle autonomie locali.

La struttura: del Provveditorato agli studi scompare solo nel progetto comunista, per lasciar posto a strutture

sub-provinciali, e rimane l'arco di volta delle ipotesi future sul governo del sistema scolastico.

Si continua a presentare come panacea particolarmente innovativa un ampliamento delle competenze degli

organi periferici, che scende dal centro come a pioggia, senza la previsione di congrui raccordi. Sono anni or-

mai che questo è il trend naturale del rinnovo del ministero.

Risalta nei progetti sul tappeto una logica da ingegneria istituzionale.

Innanzitutto l'unico obiettivo chiaramente perseguito è quello della migliore efficienza, delle strutture burocratiche

cratiche Il problema della loro efficacia è sottaciuto, eluso, dimenticato.

Manca una riflessione seria, sia tecnica che politica sul prodotto (in senso lato)

dell'amministrazione dell'istruzione e sui modi migliori per ottenerlo.

### **Gli interrogativi**

Corrispondentemente mancano i parametri per giudicare e dibattere sui vari progetti. Il primo è certamente l'efficienza delle strutture amministrative ma è solo il primo.

Una struttura che producesse nel miglior modo e nel minor tempo un diploma senza valore nella vita di tutti i giorni (ed in particolare sul mercato del lavoro) sarebbe comunque un «diplomificio», bello ed efficiente ma nulla di più.

Quale tipo di istruzione è necessaria? Quali i mezzi per ottenerla? A queste domande i progetti non rispondono.

Certamente tutti sono apparentemente d'accordo sulla funzione di riequilibrio sociale e sui legami necessari

col mercato del lavoro. Si tratta del portato specifico che deriva dal secondo comma dell'articolo terzo della Costituzione. Queste belle idee però non si incarnano in realizzazioni concrete. Il livello qualitativo dell'istruzione non è obiettivamente rilevato e l'amministrazione non sa cosa produce né si modifica in rapporto alle carenze rilevabili. Questa la peggiore caratteristica del ministero della Pubblica Istruzione, per nulla tenuta presente nelle astratte costruzioni dei progetti, sicché il pericolo maggiore è addirittura che tutto cambi perché nulla cambi. Come si garantisce, inoltre, la libera formazione degli alunni cui è preconstituita la sanzione dell'altro principio costituzionale della libertà d'insegnamento?

Una logica rinunciataria sembra voler accantonare il nodo inestricabile dell'amministrazione centrale per cercarne fuori là soluzione, magari nell'affidamento del massimo dell'autonomia (amministrativa gestionale e programmatica) alle unità scolastiche.

Una simile soluzione però, a ben vedere, abbisogna comunque di un'amministrazione centrale rinnovata, l'unica che potrebbe garantire l'effettività dei controlli degli indirizzi e delle garanzie costituzionali. Tutto altrimenti sarebbe rimesso alla maturità delle situazioni locali tanto frastagliate, sfilacciate ed ambivalenti che fatalmente potrebbero essere preda del particolarismo, del corporativismo e dell'integralismo. L'esperienza a tutt'oggi non entusiasmante della stagione degli organi collegiali dovrebbe porre in guardia, da sola, contro la pericolosità e i rischi di fughe in avanti, di interventi altisonanti ma privi di quella che Bettini definisce la copertura amministrativa.

UNIVERSITA' degli STUDI di ROMA

Facoltà di Giurisprudenza

Istituto di Diritto Penale

Tesi di Laurea

"LEMI ESECUTIVE E PRINCIPI COSTITUZIONALI"

Relatore:

Chiar.mo Prof. ALESSANDRO SIGISMONDI

Laureando

LUIGI CALZANO Matr. 9/12307

Anno Accademico 1972-1973

P A R T E   P R I M A

P E N E   P E C U N I A R I E   E   P R I N C I P I   C O S T I T U Z I O N A L I

## CAPITOLO I

Quadro storico-politico e struttura della ricerca.

L'intensità delle lotte politiche che si sono sviluppate negli ultimi anni, particolarmente dal '68 ad oggi, ha fatto sì che nel generale rimescolamento di strategie, politiche e tecniche di lotta, venisse particolarmente in luce il ruolo di primo piano che il giurista (magistrato, avvocato, studioso) può e deve avere nel quadro più generale, proprio nella sua qualità specialistica di operatore tecnico e scienziato. Conseguenza importante di questo fenomeno è stato il generalizzarsi di un ripensamento e di una rimeditazione di quella che è la natura e la funzione del fenomeno giuridico e in particolare del ruolo determinante che per la realizzazione di processi alternativi di portata democratica, in un rapporto dialettico permanente

con le forze sociali, ha la Costituzione, "se convenientemente usata, se posta cioè nella corretta prospettiva in una concezione del diritto e della politica conforme non agli interessi dei gruppi e dell'ideologia dominante, ma delle forze di democrazia sociale" (1).

Da una parte si diffonde dunque la consapevolezza di quanto semplicistiche siano quelle tesi che "rinettono i caratteri propri degli organismi giuridico moderno ed una volontà di classe della borghesia e riducono quindi l'intero ordinamento giuridico e specificatamente lo Stato ad un mero "strumento" foggato dalla classe dominante" (2); dall'altra si realizza che la Costi

---

(1) Portata e condizioni di un uso alternativo della Costituzione - di S. D'Albergo, in *Democrazia e Diritto*, 1973 - 1, pag. 58.

(2) v. Carroni, *Marx e il diritto moderno*, Roma 1972, introduzione, pag. 9.

tuzione Repubblicana rimane "il punto di riferimento non solo di una "legittimazione" di presenza democratica, ma anche di iniziativa politica che, senza il peso unificante della Costituzione, sarebbe completamente rimessa alle alee di una contingenza priva di direzione, e pertanto sfrenatamente idonea, momento per momento a mutare in forma di "regime", formule di "governo", impedendo alla democrazia di avanzare, o addirittura facendola regredire sino alle condizioni estreme" (1).

Se certe concezioni infatti, che considerano il diritto di per sé, arma del nemico di classe e nulla di più (per ciò stesso solo relativamente interessante, per difendersene o poterlo quando è possibile utilizzare a proprio favore) possiedono una salutare forza d'impeto contro le mitiche neutralità della Legge e della Ma

---

(1) S. D'Albergo, citato, pag. 58.

gistratura, c'è anche da dire che le stesse concezioni, perdendo di vista la vera natura del diritto<sup>(1)</sup>, si precludono la possibilità di conoscere il fenomeno scientificamente e potervi conseguentemente intervenire.

Intanto il diritto non è solo espressione della classe dominante, ma della società, di tutta la società, con le sue divisioni, le sue lotte, i reciproci rapporti di potere; riflettendo, una società, dunque, in cui i rapporti di forza sono a favore di una certa classe, è soprattutto espressione di questa, ma non in modo esclusivo.

L'esempio più chiaro ci viene appunto dalla Costituzione, per la quale gli stessi compromessi al momento dell'approvazione e i problemi della odierna applicazione testimoniano una origine che è impossibile ricollegare esclusivamente all'ideologia borghese o moderata; presente e, si potrebbe dire, ancora incandescente è "la volontà delle

---

(1) "Inferenza organica dei rapporti di produzione", come lo definisce Cerroni, citato, pag. 11.

forze democratiche di dirigere la società in una prospettiva di trasformazione <sup>(1)</sup>.

Una riprova è costituita dalle stesse lotte del '68, che pur varie e articolate, non si può dire si siano poste fuori dal "campo strategico segnato dal quadro costituzionale, né hanno comunque testimoniato l'estraneità dei principi costituzionali del contenuto degli obiettivi di democratizzazione portati avanti dai movimenti di massa" <sup>(2)</sup>.  
E' in questo quadro che si situa la particolare ricerca che segue.

Il diritto è oggetto di scienza, su cui la volontà politica può incidere solo dopo la comprensione, l'individuazione delle basi socio-economiche su cui poggia, dei condizionamenti storici cui è sottoposto, dei nuovi significati che nel complesso, assume via via che si modifica e si

---

(1) S. D'Albergo, citato, pag. 64.

(2) S. D'Albergo, pag. 63.

arricchisce di nuove normazioni e istituti.

La ricerca scientifica nel campo del diritto si preannuncia dunque sempre più produttiva, anche in senso politico, demistificante, a volte, altre volte costruttiva.

In questo ambito, una direttiva di azione, si potrebbe dire privilegiata per i suoi immediati riflessi pratici è lo svolgimento dei corollari logici dei principi costituzionali, la loro individuazione, l'esame della conformità o meno a questi della legislazione positiva.

"L'incontro storico, coinciso con la Resistenza e sbocciato nella Liberazione e nella posizione della Costituzione, fra le masse cattoliche, socialiste e comuniste, non solo non è un semplice ricordo consacrato in documenti, ma più che un simbolo rappresenta la "forza" ed il "contenuto" di una volontà intesa a dirigere la società italiana verso obiettivi di democrazia politica e sociale, la cui efficacia non è stata vanificata, nonostante

ogni tentativo in tal senso dei gruppi moderati arroccatisi nella democrazia cristiana, dal mutamento delle alleanze, ma rallentata con sviamenti e deformazioni che il costante impegno di lotta della classe operaia e delle sue avanguardie ha dovuto correggere e recuperare" (1).

La Costituzione non è utopistica o inattuabile, come si tenta di far credere da certe teorizzazioni moderate; non è nemmeno sostanzialmente superata affermazione questa verso cui reazione ed estremismo rivoluzionario sembrano convergere (se pur con diverse finalità, con medesima pericolosità per la lotta democratica).

La Costituzione è soltanto inattuata, congelata da tutte quelle forze economiche e sociali che nei suoi fini non si riconoscono e che posseggono di fatto, o anche legalmente, facoltà di veto.

---

(1) S. D'Albergo, citato, pag. 63.

La battaglia per l'attuazione della costituzione repubblicana è, e non c'è chi non se ne avveda, battaglia non esclusivamente tecnica, ma politica poiché politico è oggettivamente (se non anche a livello volontario) l'insieme di atteggiamenti che tale attuazione rifiuta. Gli strumenti con cui si combatte tale battaglia sono, però, si potrebbe affermare, prevalentemente tecnici o almeno dietro giustificazioni di natura prevalentemente tecnica si nascondono. Di qui un ulteriore accrescimento di importanza di certi studi che possono sembrare solo esercitazioni scientifiche.

Lo studio della conformità costituzionale degli istituti della legislazione positiva rimane fra l'altro molto arduo, perché, oltre alle difficoltà scientifiche inerenti all'opera ci si scontra spesso con interpretazioni distorte e argomentazioni di una illogicità macroscopica, affermazioni e postulati gratuiti, che sembrano chiudere non solo i principi più importanti, ma tutti

nel tragico dilemma: una disapplicazione per motivi di priorità o opportunità oppure una applicazione che il più possibile rispetti lo statu quo (quindi, il più delle volte, conforme all'interpretazione più snaturante).

In questo quadro si inserisce il lavoro che seguirà ; un'indagine sulla conformità o meno delle pene pecuniarie ai principi costituzionali che in qualche modo le riguardano direttamente.

Preliminare in questo senso sarà la verifica se fra i principi costituzionali che riguardano la materia delle pene (categorie entro cui si ricomprendono come tipo , le pene pecuniarie) non ve ne siano che non riguardino le pene pecuniarie ma limitino il proprio ambito, ad esempio, alle pene detentive o diversifichino per ciascun tipo di pena il dettato.

Accertata di volta in volta la pertinenza dei veri principi costituzionali, alla materia delle pene pecuniarie,

si procederà all'ulteriore esame dei singoli aspetti particolari della disciplina delle pene pecuniarie su cui più grave il dubbio di illegittimità costituzionale o per lo meno di non piena rispondenza allo spirito delle disposizioni della Costituzione.

Concluderà il lavoro qualche breve osservazione con cui, si tireranno le somme dell'indagine, prospettando eventualmente soluzioni alternative a quelle della legislazione vigente.

## CAPITOLO I I

### LE PENE PECUNIARIE: CENNI STORICI E ATTUALE NORMATIVA

#### A) Cenni storici.

La pena pecuniaria è uno dei più antichi tipi di pena che il diritto penale conosca.

Mentre la pena carceraria infatti fu di uso raro nella antichità (naturalmente si parla del carcere come pena, poiché diverso sarebbe il discorso per la custodia dei prigionieri in attesa di giudizio), fin dalle pratiche penali più primitive si affiancò alla fondamentale pena di morte, quella pecuniaria che aggrediva il patrimonio del reo e non la sua vita.

Nel diritto penale romano più antico, ad esempio, le pene sono di solito il "supplicium" (morte) ed il "damnum" (ammenda).

Nella "consecratio" inoltre, (bando e scomunica dell'an

bito del gruppo), si colpiva, oltre la persona l'intero suo patrimonio (nel caso di un patrimonio fosse titolare) (1).

In prosieguo di tempo anzi, l'ambito dell'applicazione delle pene pecuniarie si estendeva, venendo le stesse a sostituire quelle pene che tradizionalmente più severe, venivano considerate, con l'affermarsi di costumi più civili e l'affinarsi delle coscienza giuridica, troppo gravose. Ad esempio il ladro, la cui refurtiva era stata ritrovata con la procedura "lance et licio" (che era considerato fur manifestus), in un primo tempo veniva "addictus", in qualità di schiavo al derubato, mentre poi tale pena, ritenuta eccessiva fu sostituita dal pretore con la pena del quadruplo (2).

---

(1) Vedi P. De Francisci, Sintesi storica del diritto romano, Roma, 1965, 144; cfr. inoltre Costa, Crimini e pene da Romolo a Giustiniano, Bologna, 1921, Falchi, Diritto Penale Romano, Treviso 1930.

(2) Vedi Volterra, Istituzioni di diritto privato romano, Roma, Ristampa, 1967, pag. 557.

Non è incauto parlare di "pene". Per quanto infatti sia facile ipotizzare che tale tipo di sanzione derivi dall'evolversi dell'indennità pagata dal reo allo offeso, bisogna d'altro canto riconoscere che a Roma, da quando se ne ha notizia, presentano senza dubbio quasi tutti i caratteri della sanzione penale. In primo luogo non adempiono a funzioni di risarcimento e possono essere pretese indipendentemente dall'eventuale reintegrazione patrimoniale del danneggiato. Vengono poi applicate sia ai delicta (delitti privati) che ai crimina (atti illeciti lesivi dell'intera comunità) e sono intrasmissibili. Per quello che riguarda il quantum, pene pecuniarie proporzionali al danno arrecato erano previste ad esempio dalla lex Aquilia (un plebiscito probabilmente) per il *damnum iniuriae*, erano previste per la rapina e per l'iniuria, mentre per i cosiddetti quasi-delitti si trovano irrogate anche pene pecuniarie fisse<sup>(1)</sup>.

---

(1) Vedi Volterra, op. cit., 552 e segg.

Più chiaro e continuo è invece il legame della pena pecuniaria coll'indennità all'offeso, nel diritto germanico.

In esso l'indennità del reo, in un primo tempo può essere accettata dall'offeso, mentre in un secondo tempo questi deve accettarla e rinunciare alla vendetta privata. Parte della intera somma (Wergeld) veniva poi ad essere incamerata dallo Stato (o dal principe) a titolo di "ricompensa della protezione accordata contro il diritto di vendetta"<sup>(1)</sup>, e tale parte si denominava "fredus".

Durante il periodo feudale scomparve il wergeld ma rimase il fredus, che si caricò fra l'altro di inequivocabili caratteristiche fiscali, mentre, sia per il contatto col diritto romano, sia per spontanea evoluzione, la pre

---

(1) MONTESQUIEU, Lo spirito delle leggi, trad. it. ed. 1822, Vol. III, cap. XX, p. 281 s.).

stazione di danaro prendeva (o tornava a prendere) sempre maggiormente le caratteristiche di una sanzione criminale, in particolare di una sanzione criminale per i reati meno gravi.

Le pene pecuniarie però, più se ne estendeva l'applicazione, più problemi presentavano, in relazione alla loro inderogabilità. Già Ulpiano riteneva ingiusto e pericoloso lasciare impuniti quelli che in quanto "egentes" pecuniarium eludunt (fr. 1, § 3 de poenis 48, 19).

Frattanto fra le pene si affermava la pena carceraria, in una certa antitesi alle pene corporali e sull'esempio della Chiesa che ben presto aveva cominciato, per punizione a relegare chierici nei monasteri.

E' in questo tempo che prende forma l'istituto della conversione, così intimamente legato alla natura delle pene pecuniarie (altrimenti eludibili) da non poter essere trattato distintamente.

Per tutti quelli che non fossero in grado di versare la

somma che costituiva la pena pecuniaria, c'era cioè in sostituzione il carcere, proporzionato secondo vari parametri appunto alla somma non versata.

Nella famosa *Constitutio criminalis Carolina* di Carlo V (1532) già il meccanismo della conversione si può dire perfetto ed il carcere si sostituiva alle pene pecuniarie, per gli insolubili, alla pena di morte nel caso di particolari circostanze attenuanti (in questo caso, naturalmente carcere perpetuo, o, si direbbe oggi, ergastolo).

Sinteticamente la situazione era molto bene espressa dal brocardo di Andrea d'Isernia: "pauper, qui non potest solvere poenam, luit in corpore"<sup>(1)</sup>.

Da allora, con poche eccezioni, alla storia delle pene pecuniarie si accompagna quella della conversione di que

---

(1) *Comm. ad const. utriusque Siciliae, Venetiis, 1690, pag. 17.*

ste in pene detentive <sup>(1)</sup>.

Per quanto riguarda le concezioni in tema di pene della dottrina liberale, le pene pecuniarie, per la loro stessa natura si presentavano poi particolarmente idonee, suscettibili di un meccanismo retributivo "controllato" facilmente proporzionabile, perfettamente corrispondenti nel tipo di offesa ad una vasta serie di reati, quelli contro il patrimonio.

Con l'affacciarsi delle convinzioni della Scuola Positiva, ancora le pene pecuniarie rimanevano (con le detentive) al centro del sistema penale. Indiscussa era infatti la loro efficacia preventiva ed intimidativa (vedi il mantenimento della multa nel progetto FERRI del 1921). Tali si sono conservate fino ai tempi nostri. Strumento

---

(1) Un episodio isolato è l'art. 49 delle vecchie leggi penali del Regno di Napoli, per cui il condannato a pena pecuniaria che si trovava nell'assoluta impossibilità di pagare, era liberato dalla pena stessa e non si sottometteva a conversione (vedi l'art. citato in Ranieri, Due non fondate questioni di legittimità costituzionale, in La Scuola Positiva, 1962, pag. 494.

che da più parti si ritiene imperfetto o perfezionabile, ma che tutti o quasi tutti, per ragioni diverse, ritengono ormai ineliminabile ed insostituibile.

B) Le pene pecuniarie nell'attuale legislazione positiva.

Le principali pene pecuniarie nell'attuale legislazione positiva sono la multa e l'ammenda. La multa (prevista attualmente dall'art. 1 della legge 12 luglio 1961 n° 603 che sostituisce l'art. 24 c.p.) consiste nel pagamento di una somma non inferiore a lire duemila né superiore a lire due milioni. L'ammontare è devoluto allo Stato, in genere senza specifica destinazione. Quando la pena pecuniaria non è fissa, ma è proporzionata al danno causato (vedi delitti artt. 251-252 e specie i reati finanziari) non ha un limite massimo.

Nel caso di delitti determinati da motivi di lucro, se la

legge stabilisce soltanto la pena della reclusione, il giudice può sempre aggiungere (per una specie di moderno contrappasso) anche una multa di L. 2.000 a Lire 800.000. La necessità di adeguare la multa stabilita dalla legge alle condizioni economiche del condannato quando queste sono tali da far presumere la multa stessa inefficace anche se applicata nel massimo, ha indotto poi il legislatore a dare facoltà al giudice di aumentare l'importo fino al triplo.

La stessa facoltà naturalmente c'è anche per le multe extra-codicen (art. 16 c.p.).

L'ammenda (prevista attualmente dall'art. 1, terzo e quarto comma l. 12 luglio 1961 n° 603, che sostituisce l'art. 26 c.p.) similmente alla multa consiste nel pagamento allo Stato di una somma che però deve essere compresa fra le ottocento lire e le quattrocentomila lire. Riguarda le contravvenzioni e per essa valgono le stesse facoltà di aumento previste per la multa.

Naturalmente, le esigenze di adeguamento delle pene alla svalutazione monetaria hanno portato spesso il legislatore ad intervenire per mantenerne intatta l'efficacia. Aumenti ci furono nel 1945 ad esempio (il doppio) e nel 1947 (quando l'importo del codice del 31 fu moltiplicato per 8); ultima in ordine di tempo la l. 12 luglio 1961, n° 603, art. 3, ha stabilito che le pene pecuniarie comminate per i singoli reati dal codice penale e dalle leggi speciali, nonché le altre sanzioni pecuniarie comminate dal codice di procedura penale, sono moltiplicati per 40.

In caso di insolvibilità del condannato le pene della multa e dell'ammenda, si convertono rispettivamente nella reclusione e nell'arresto. (art. 136 c.p.). Il ragguaglio avviene in ragione di un giorno di pena detentiva ogni cinquemila lire di pena pecuniaria con l'avvertenza che se si può nel computo scendere al di sotto dei limiti delle pene detentive, non si possono in nessun mo-

do oltrepassare i tre anni di reclusione e i due anni di arresto (salvo il caso di concorso di pene per cui si può salire a quattro anni di reclusione e tre di arresto - art. 78 ult. cpv. c.p.).

Il condannato può sempre far cessare la pena sostitutiva pagando la multa o l'ammenda, dedotta naturalmente la somma corrispondente alla pena detentiva già scontata.

Del particolare istituto della confisca totale dei beni si parlerà nel cp. IV a proposito dei dubbi di costituzionalità che fa rilevare in relazione al principio della responsabilità penale personale.

## CAPITOLO I I I

INDIVIDUAZIONE DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI CHE VENGONO  
IN ESAME IN RELAZIONE ALLE PENE PECUNIARIE.

Per quanto riguarda la materia penale verso cui per prima cosa dirigeremo la ricerca, lo Statuto Albertino non conteneva che pochi accenni, mentre mancavano un insieme di principi che potessero formare un vero e proprio sistema idoneo a stabilire basi, limiti e punti di sviluppo del nostro diritto penale.

Proprio in questo campo dunque, così interferente e limitante la sfera del singolo, il cittadino non era garantito efficacemente contro lo Stato e il sistema penale italiano trovava invece la sua fonte principale nel codice del 1 luglio 1931 (il c.d. codice Rocco) un codice, che se non è esatto definire "fascista" tout court, certo fu voluto dal Regime e ne tradusse varie istanze. La Costituzione repubblicana invece, che particolare in-

portanza non poteva non dare a tale settore, ha fissato e fornito della più alta garanzia tutta una serie di principi che potessero delineare, un sistema democratico e non autoritario, spesso in netta antitesi con i precedenti orientamenti.

È logico dunque da tali principi cominciare il lavoro di identificazione dei principi costituzionali che vengono in esame in relazione alle pene pecuniarie lasciando da ultimi i principi, per lo meno apparentemente, meno pertinenti e cioè quelli non direttamente attinenti al campo penale.

La concezione personalistica con la sua considerazione del singolo e la sua tendenza a limitare strettamente, fino alla eliminazione, l'arbitrio nei suoi confronti, ha condotto nella nostra costituzione ad affermare in posizione di spicco IL PRINCIPIO DI LEGALITÀ, principio che trova le sue prime affermazioni nella "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789 e nelle

portanza non poteva non dare a tale settore, ha fissato e fornito della più alta garanzia tutta una serie di principi che potessero delineare, un sistema democratico e non autoritario, spesso in netta antitesi con i precedenti orientamenti.

E' logico dunque da tali principi cominciare il lavoro di identificazione dei principi costituzionali che vengono in esame in relazione alle pene pecuniarie lasciando da ultimi i principi, per lo meno apparentemente, meno pertinenti e cioè quelli non direttamente attinenti al campo penale.

La concezione personalistica con la sua considerazione del singolo e la sua tendenza a limitare strettamente, fino alla eliminazione, l'arbitrio nei suoi confronti, ha condotto nella nostra costituzione ad affermare in posizione di spicco IL PRINCIPIO DI LEGALITA', principio che trova le sue prime affermazioni nella "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789 e nelle

portanza non poteva non dare a tale settore, ha fissato e fornito della più alta garanzia tutta una serie di principi che potessero delineare, un sistema democratico e non autoritario, spesso in netta antitesi con i precedenti orientamenti.

E' logico dunque da tali principi cominciare il lavoro di identificazione dei principi costituzionali che vengono in esame in relazione alle pene pecuniarie lasciando da ultimi i principi, per lo meno apparentemente, meno pertinenti e cioè quelli non direttamente attinenti al campo penale.

La concezione personalistica con la sua considerazione del singolo e la sua tendenza a limitare strettamente, fino alla eliminazione, l'arbitrio nei suoi confronti, ha condotto nella nostra costituzione ad affermare in posizione di spicco IL PRINCIPIO DI LEGALITA', principio che trova le sue prime affermazioni nella "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789 e nelle

carte costituzionali degli Stati Nordamericani e che da allora è divenuto conquista di civiltà e punto di riferimento qualificante di tutte le legislazioni dei paesi civili.

Già Beccaria nel suo *Dei Delitti e delle Pene*, aveva prefigurato il significato garantista del principio e la sua logica spiegazione, scrivendo: "...le sole leggi possono decretare le pene sui delitti, e questa autorità non può risiedere che presso il legislatore, che rappresenta tutta la società..."<sup>(1)</sup>; ad un giurista tedesco dell'inizio dell'Ottocento, A. Feuerbach si deve invece la sua perfetta formulazione sintetizzata nel famoso: *nullum crimen, nulla poena sine (praevia) lege (poenali)*.

A parte la dottrina comunque il principio non era naturalmente un *quid novi* per l'ordinamento italiano che lo

---

(1) *Dei delitti e delle pene*, 1764.

annoverava alla base del suo diritto penale fino dagli anni dell'Unità senza interruzioni sostanziali dato che neanche il regime fascista (a differenza di quello nazista che si autorizzò ad infliggere pene "quando il fatto è ritenuto meritevole di punizione alla stregua del sano sentimento del popolo"<sup>(1)</sup>), si spinse fino ad eliminarlo. Gli articoli 1 e 2 del codice Rocco recitano infatti al riguardo: "Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite" e "Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato".

L'ordinamento penale prima della costituzione, dunque, già proclamava il principio, ma i codici, è noto, sono leggi ordinarie e quindi continuava ad essere possibile

---

(1) Riportato in M. SINISCALCO, Giustizia Penale e Costituzione, Torino, 1966.

l'eventualità di riduzioni ed eccezioni che avrebbero potuto verificarne la effettiva vigenza.

Una ben maggiore consistenza ha invece la garanzia dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (una costituzione "rigida"), poiché, con il secondo comma dell'articolo 25 "Nessuno può essere punito, se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso" nessuna legge ordinaria potrà modificarne la portata od eliminarla.

L'articolo citato della nostra costituzione contiene in termini tecnici una riserva di legge formale ed è vivamente discusso se la riserva sia assoluta ed inoltre in termini tali da escludere ogni sanzione punitiva ad opera di fonti subordinate alla legge formale o ad atti ad essa equiparati (1).

---

(1) Per quanto riguarda il primo punto la Corte Costituzionale si era dapprincipio conformata ad una posizione secondo la quale, essendo la riserva assoluta, solo la legge poteva intervenire in materia penale. Le moderne esigenze in tema di normazione

Naturalmente il principio di legalità, quale lo si è esposto non ammette (e non può ammettere) diversificazioni per i diversi tipi di pena, che rimangono tutte sotto il suo ambito, tutte garantite dalla riserva di legge.

- 
- /• e la maggiore duttilità e praticità delle fonti subordinate alla legge (in particolare i regolamenti) continuavano invece ad allargare i casi di ricorso ad integrazioni e chiamavano in causa perfino fonti extranormative data la difficoltà di una previsione minuta di ogni specie di illecito da parte della legge. Una sentenza (la 36 del 1964) relativa agli stupefacenti indica l'inizio di un mutamento di orientamento della giurisprudenza della Corte al riguardo. In questa sentenza si reputa salvo il principio e la garanzia per il cittadino quando la norma giuridica penale (da porsi per mezzo della legge formale) fissa con "sufficiente determinatezza" gli elementi del reato e la pena relativa. Una ulteriore sentenza consolida l'orientamento (la 26 del 1966) giudicando la legge forestale del '23 determinante sufficientemente i comportamenti illeciti che erano contenuti di norme di polizia la cui emanazione era stata attribuita alla Camera di Commercio. Lascia la situazione invariata invece l'aggiornamento che si fa del principio di legalità con la cosiddetta "depenalizzazione" che sarebbe la degradazione di alcuni illeciti penali minori in illeciti solamente amministrativi e questo perché tenendo conto delle sentenze della Corte (n° 78 del 1967) anche gli illeciti amministrativi sono sotto la garanzia del principio di legalità.

ge formale.

In proposito, la legislazione positiva sulle pene pecuniarie non rappresenta in generale un problema.

Solo alcune leggi speciali che proporzionano con parametri in un certo senso anomali l'entità delle stesse, possono dar adito a dubbi. La norma ad esempio, dell'art. 14 1° comma d.l. 5.8.1947 n° 871, (leggi istitutive del l'Ente Parco Nazionale Gran Paradiso) subordina ad esempio la quantità della pena pecuniaria ad una determinazione del valore degli animali uccisi o feriti, calcolate sul prezzo della selvaggina viva <sup>(1)</sup>.

Una normazione del genere, che potrebbe suscitare perplessità dato in particolare il fatto che i beni in questione non hanno libero prezzo sul mercato e che è necessario l'intervento di organi tecnici, è stata portata davanti alla Corte Costituzionale da una ordinanza del Frg

---

(1) Nella fattispecie l'ammenda corrisponde al quintuplo del valore così determinato.

tore di Aosta, del 9.12.1960, la Corte, con sentenza 12.3.1962 (in Giur. Cost. 1962), dichiara che la norma non è incostituzionale. Ciò, non come aveva dedotto l'Avvocatura dello Stato perché dalla Costituzione non è garantita il principio di legalità della pena; l'art. 25, 2° comma Cost., infatti, secondo la Corte, non solo proclama il principio della irretroattività della norma penale, ma dà anche fondamento legale, alla potestà punitiva del giudice, esplicitandosi nella applicazione di una pena adeguata al fatto antiggiuridico e in tal modo anche la individualizzazione della sanzione è legata al comando giuridico. Con tutto ciò, la Corte ammette che il principio di legalità non tende a rendere prevedibile la sanzione per ciascun reato, né implica che la legge debba determinare in modo rigido la pena da infliggere in concreto. L'individualizzazione infatti della pena, da parte del giudice, non può prescindere dalla considerazione della gravità del rea-

to e della personalità del reo, per cui la sanzione penale è prefissata dalla legge in modo che possa adeguarsi alle circostanze concrete. Non è dunque illegittima la norma denunziata prevedente una pena pecuniaria commisurata al valore del bene in oggetto della tutela penale, rapportando in tal modo la pena alla gravità del reato di cui quel valore è un concreto indice. La pena pecuniaria proporzionale è quindi compatibile con il principio di legalità. Non è esatto neanche il rilievo fatto nell'ordinanza del pretore per cui la norma commisurante la pena al valore del bene protetto, sostanzialmente rinette la concreta determinazione della sanzione a criteri estranei alla convinzione del giudice e a soggetti, non investiti di funzione giurisdizionale. Infatti, anche se il giudice si vale di esperti per acquisire al processo elementi utili alla formazione del suo convincimento, circa la quantità della pena da irrogare, non resta in ogni caso preclusa una sia libera va

lutazione del risultato delle operazioni disposte: è quindi sempre il giudice che conclude il processo logico sul quale ha base la sua sentenza. D'altronde, il valore del bene tutelato non è del tutto estraneo alla esperienza del giudice, pure se la sua precisazione richiede accertamenti e valutazioni, risultanti da richiami a fonti diverse, fonti di cui il giudice deve controllare la verità e la fondatezza (1).

In realtà, come osserva nella nota a questa stessa sentenza, il Cristiani (2), si sarebbe dovuto addirittura riconoscere che il richiamo al principio di legalità della pena non era pertinente.

---

(1) Diversamente, se fosse fondata l'obiezione fatta nell'ordinanza secondo cui il valore della selvaggina viene sostanzialmente desunta da giudizi delegati allo stesso ente gestore del Parco Gran Paradiso. Obiezione che si baserebbe su un riferimento a regolamenti emanati dall'ente ex art. 5 d.l. 5.8. 47 n° 871, non esibiti alla corte ed espressione di autonomia amministrativa, per cui argomenta la Corte le valutazioni in base ad essa compiute dall'ente non impediscono al giudice di ricercare altrimenti i dati necessari alla sua decisione.

(2) CRISTIANI, Sulla legittimità costituzionale delle pene proporzionali, in Giur. Cost. 1962.

Legalità della pena vuol dire infatti previsione della sanzione penale con una norma espressa da una legge in senso stretto e la discussione sulla legalità potrebbe sorgere fondatamente solo se un atto legislativo non disponesse direttamente ma abilitasse regolamenti e atti giurisdizionali a decidere autonomamente sulla pena (1).

La successiva giurisprudenza della Corte (cui già abbiamo accennato) è appunto in questo senso.

Il punto, data l'indole del lavoro, non ci sembra richieda ulteriori approfondimenti.

I contatti fra pene pecuniarie e principio di legalità non sono tali da meritare una analisi specifica ulteriore.

In generale, oltre che della "riserva di legge" il principio di legalità è considerato comprensivo della "TAS-

---

(1) Vedi al riguardo VASSALLI; *Nullum crimen sine lege* in *Noviss. Dig. it.*, 1965.

SATIVITA'" che porta ad escludere ogni estensione analogica.

Prima della Costituzione il principio era sancito dallo articolo 14 delle disposizioni sulla legge in generale ("Le leggi penali... non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati") e più precisamente e direttamente dall'articolo 1 c.p. ("Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato della legge...").

E' appunto la mancanza nel testo costituzionale di quell'avverbio "espressamente" che ha fatto dubitare molti della recezione del principio fra quelli garantiti costituzionalmente.

Una sentenza della Corte costituzionale (quella n° 27 del 27 maggio 1961) rigettando come infondata una questione sollevata in rapporto al principio dell'analogia sembra dare per scontata la costituzionalizzazione del principio stesso e dovrebbe, al momento attuale, aver fugato

ogni dubbio.

Ma anche questo principio non crea attriti con la legislazione delle pene pecuniarie.

Si è visto finora come la Costituzione garantisca l'individuo in materia penale dall'arbitrio del potere esecutivo e da quello del potere giudiziario vietando allo stesso l'uso autonomo del regolamento, all'altro quello dell'analogia. In questa cornice la riaffermazione del principio della IRREPROACTIVITA', tenendo conto della rigidità delle norme costituzionali si può a ragione interpretare come una limitazione del potere legislativo stesso.

La stessa disposizione, nel codice affiancata al principio del FAVOR REI nell'articolo secondo, non tende alla costituzione a fissare rigidamente la disciplina penale; il suo fine è quella stessa garanzia che era nata dai principi di riserva di legge e divieto di analogia, garanzia che si ridurrebbe ogni volta che una normativa

successiva possa rendere posizione dell'imputato o del condannato anche solo meno favorevole. Nessun problema sembra sollevarsi anche a questo riguardo; anche la irretroattività riguarda infatti ogni tipo di pena.

Per quanto concerne principi costituzionali che riguardano l'accertamento della commissione dei reati; quelli che nella tradizione giuridica anglosassone (dove si sono appunto sviluppati in maniera rilevantissima) vengono denominati "Procedural Rights" (diritti procedurali) sembra ovvia la non interferenza di alcuno di essi con l'ambito delle pene in generale e delle pene pecuniarie in particolare.

Per quanto riguarda i principi costituzionali della responsabilità penale personale, dell'umanità delle pene e della rieducazione del condannato, l'importanza degli agganci con la normativa delle pene pecuniarie e la numerosità dei problemi connessi esige una trattazione separata e approfondita.

Un altro articolo messo in rapporto con le pene pecuniarie, pur non avendo con la materia penale una diretta attinenza è stato l'art. 13<sup>(1)</sup>. In esso si garantisce quella fra la libertà civile che è pressosa indispensabile di tutte le altre, l'integrità fisico-psichica della persona. Oggetto principale e specificato nel II° comma di questo articolo è la c.d. libertà dagli arresti, agli arresti assimilando ogni specie di perquisizione o ispezione personale.

Proprio in considerazione di questa speciale attenzione posta dal Costituente alla libertà personale, il pretore di Cantù, con ordinanza del 17 dicembre 1960, in relazione anche al dettato dell'art. 2 che garantisce in genere i diritti inviolabili dell'uomo, della Costituzione, argomentava l'incostituzionalità a riguardo della conversione delle pene pecuniarie "non potendosi considerare

---

(1) Sull'articolo vedi VASSALLI, La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali, in Scritti Calgandrei, V, 1955.

la libertà personale dell'uomo come un *quid* valutabile con criteri prettamente monetati, oggettivamente arbitrari" (1).

Non ci sembra però, che la censura di incostituzionalità del pretore di Cantù, rispetto a questi articoli resista ad alcune facili obiezioni, chiaramente espresse del resto dalla stessa sentenza che tale censura rigettava.

Intanto, per quanto riguarda l'art. 2 "nel riconoscere e garantire in genere i diritti inviolabili dell'uomo, esso necessariamente si riporta alle norme successive in cui tali diritti, sono particolarmente presi in considerazione" (2), in secondo luogo per l'art. 13 "che riguarda propriamente la tutela contro le restrizioni arbitrarie della libertà personale" c'è da dire che tra

---

(1) Vedi Sentenza 27 Maggio 1962, in *La Scuola Positiva*, 1962, pag. 490.

(2) Sentenza 27 Maggio 1962, cit. 494.

esse "non è da annoverare la carcerazione a seguito di conversione della pena pecuniaria, eseguita per atto motivato dall'autorità giudiziaria e nei casi e modi previsti dalla legge" (1).

Un'ultima norma costituzionale si presenta ora, alla nostra attenzione, che se non attiene in modo specifico al diritto penale è però suscettibile di produrvi numerose modificazioni.

Si tratta dell'art. 3 Costituzione, poco preso in esame nelle trattazioni sistematiche (2), ma particolarmente interessante ad un attento esame, sia per le pene in generale che per le pene pecuniarie in particolare. Per esse si solleva infatti, il problema della graduabilità della sanzione secondo le condizioni economiche del reo e della costituzionalità della conversione delle pene pecuniarie in pene detentive, per i non abbien-

---

(1) Sentenza 12 Maggio 1962, *ibidem*.

(2) Vedi però P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, 1954, 36.

ti (1). Anche dei problemi di costituzionalità che rispetto a questa norma si presentano come quelli che riguardano il principio costituzionale della responsabilità penale, personale, quello dell'umanità della pena e quello della rieducazione del condannato, tratteremo dunque separatamente e specificatamente.

---

(1) Vedi DOLCINI, Pene Pecuniarie e Principio Costituzionale di Eguaglianza, in Riv. ital. di proc. penale, 1972, pag. 408.

**P A R T E   S E C O N D A**

## CAPITOLO I V

PENNE PECUNIARIE E IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA  
RESPONSABILITA' PENALE PERSONALE.

Il primo comma dell'art. 27 della Costituzione riguarda la responsabilità penale che è definita "personale".

Il concetto di responsabilità ("stato soggettivo"), è un concetto di relazione; la responsabilità penale, in particolare implica il rapporto fra i due elementi in cui possono essere scisse le norme penali: il precetto (proceptum legis) cioè quel comando di tenere una certa condotta, cioè di compiere o non compiere determinate azioni, all'inosservanza del quale (reato) deve seguire la sanzione (sanctio legis) (1).

---

(1) Vedi SPASARI, Diritto penale e Costituzione, Milano, 1956, pag. 53 sg. .

Sempre SPASARI, ivi, cita il Petrocelli (La colpevo

Essenziale componente del reato (in particolare del suo elemento oggettivo) è una condotta umana, cioè un particolare comportamento di una persona cui consegue una modificazione del mondo esteriore all'agente (evento) (1). Niente vieterebbe però a livello logico di assoggettare alla necessaria sanzione una persona diversa da quella che ha posto in essere il comportamento illecito.

Nella storia del diritto penale, infatti, questo è frequentemente avvenuto, in vista di finalità particolari, come la migliore tutela del danneggiato, il rafforzamento (a volte terroristico) dell'effetto intimidativo, lo

---

./o. lezza, 1951, pg. 7), che afferma che responsabilità, da rispondere non può riferirsi in particolare a questo o quell'aspetto dell'illecito ma indica, in senso proprio ciò che la carica dell'agente deriva da tutto l'illecito quando ne risultino stabiliti gli elementi che lo costituiscono; invece l'obbligo, il carico di subirne le conseguenze. Vedi anche CRISPIGNI, *Diritto Penale Italiano*, I, 1947, 121 e C. F. GROSSO, *Responsabilità penale in Noviss. Dig. Ital.* XV, 1968, con ampia bibliografia.

(2) Vedi SPASARI, *Condotta in Enciclopedia del Diritto*, VIII, 1961, e SCARANO, *Condotta in Novissimo Digesto, Ital.*, III, 1959.

aggiramento dell'impasse dell'accertamento della colpevolezza effettiva (1).

Per citare solo qualche esempio, si può considerare il rescritto degli imperatori Arcadio, e Onorio ad Eutichiano prefetto del pretorio in cui sono comminate pene gravissime per i figli innocenti del cospiratore politico, vi si legge: "...sint postremo tales ut his, perpetua egestate sordentibus, sit et mors solatium et vita supplicium" (2); mentre ci sono rimaste epigrafi scritte a perpetua infamia per eversori o pirati in patrimonium, con la notazione che si ripeteva quasi sempre identica, "dirutis aedibus publicatis bonis, proscriptis filiis" (3). Durante tutto il Medioevo la pratica della condanna col-

---

(1) Scrive l'Antolisei nel suo Manuale, che "nelle epoche passate la pena si infliggeva non poche volte a persone estranee al fatto criminoso: ai componenti del gruppo sociale o della famiglia cui il reo apparteneva", ANTOLISSI, op. cit., pag. 555.

(2) Codex lib. IX, Tit. VIII, 5.

(3) Ricordate da Paolo Rossi in Lineamenti di diritto penale costituzionale, Palermo, 1954, pag. 167.

lettiva per singole responsabilità penali (specialmente di delitti di cui non si fosse scoperto l'autore) era comune, tanto comune, da far considerare isolate eccezioni quei legislatori che la vietarono come Amedeo VI di Savoia che "nel 1357 prometteva agli abitanti di Moncalieri, con ingenuo linguaggio di non molestarli per reati non commessi" <sup>(1)</sup> o Giovanna II che nel 1420 assicura la medesima impunità agli abitanti di Napoli <sup>(2)</sup>.

Con l'affinarsi della coscienza giuridica invece simili pratiche (per la loro ingiustizia sostanziale oltre che per la dubbia utilità) vennero abbandonate, in particolare per quanto riguarda le sanzioni penali <sup>(3)</sup>, poiché data la loro gravità ed importanza sembrò che nessuna fine

---

(1) PAOLO ROSSI, *Linceamenti*, cit., pag. 166.

(2) *Capitula regni Siciliae*, 1590, I, p. 26, c. 45.

(3) Radicatissime, giova ricordarlo, sono invece sempre rimaste fino ai giorni nostri, certe forme di sanzioni collettive, nell'ambito disciplinare, che riposano sullo stesso principio. In particolare usatissime negli ordinamenti militari, scolastici, aziendali.

lità potesse essere tale da giustificare l'accollo a persone diverse da quelle che avevano posto in essere o cooperato alla realizzazione del fatto illecito.

Residui storici recenti di simili estensioni della pena erano sopravvissuti fino all'ultima guerra mondiale. Le rappresaglie di guerra, le decimazioni, le sanzioni collettive erano dunque ben presenti (si potrebbe dire dolorosamente presenti) fra i membri della Costituente.

Su questa diretta base storica, nacque l'affermazione del principio in esame. Testimonia il Mortati appunto che l'inserimento del testo costituzionale del I° comma dell'art. 27 era stato "influenzato anche dal ricordo delle rappresaglie che poco prima della redazione del mg desimo, si erano largamente esercitate a danno dei familiari di individui perseguitati come rei o, a carico di interi gruppi di popolazioni, viventi nel luogo dove un reato era stato commesso, quando non fossero stati iden-

tificati i colpevoli<sup>(1)</sup>,

Sembra chiaro che un tale principio, riguardando in generale la responsabilità penale riguardi anche qualsiasi tipo di pena a questa si possa ricollegare. In particolare dunque, anche le pene pecuniarie.

Una interpretazione restrittiva del principio non è possibile se appena si tiene conto di questa base di impugnamento e non ci si allontana troppo dal dato letterale.

Coni non ci sembra possibile accreditare una interpretazione che considera la personalità della responsabilità penale con riferimento all'oggetto della responsabilità

---

(1) MORIATI - Istituzioni di Diritto Pubblico II, Padova, 1969, 1194.

Per le Decimazioni vedi Malizia, Decimazione in Enciclopedia del Diritto, XI, per le sanzioni collettive, vedi cit. 65, RD 8 luglio 1938 n° 1415 che ri-calceva l'art. 50 della convenzione dell'Aja del 1907 e la famosa sentenza del Tribunale Militare di Roma a proposito dell'eccidio delle Fosse Ardeatine (20 luglio 1948) e VERRI, Il principio della personalità della pena e le sanzioni collettive di guerra, in Riv. it., 1956, 567.

e non solo alla titolarità della situazione giuridica sfavorevole. In altre parole non pare dimostrato che "personale" indichi che il bene su cui incide la sanzione penale (diminuzione di beni giuridici) debba essere un bene personale (vita-libertà) consentendo al contrario il dettato di mettere a carico del soggetto sia una sanzione limitativa di un bene personale quando di un bene patrimoniale (pena pecuniaria) (1).

Dopo questa prima conclusione, per passare all'esame del contenuto effettivo del principio e degli eventuali profili di incostituzionalità o non perfetta rispondenza allo spirito della norma costituzionale, sarà opportuno osservare che questo assume diverso significato a seconda del termine di relazione cui è direttamente rapportato (2), il precetto violato cioè e la sanzione.

---

(1) Contra SPASARI - Diritto penale e Costituzione, cit. pag. 59 sg. .

(2) Vedi la distinzione in PAGLIARO. Il fatto di reato, 1961, 409.

Per quanto riguarda il reato, infatti, la responsabilità penale personale impone che "la fattispecie sia strutturata di guisa che il soggetto costituente il punto di imputazione dell'illecito abbia in qualche modo contribuito alla realizzazione del fatto che forma il substrato reale dell'illecito stesso"<sup>(1)</sup> vietando, così, ogni tipo di responsabilità penale per fatto altrui<sup>(2)</sup>.

Un ulteriore approfondimento di questo aspetto ha portato gran parte della dottrina (con uno sforzo interpretativo) ad affermare l'esigenza che la responsabilità penale, in quanto personale, si radichi su di un coefficiente psicologico, richiedendo sempre la colpa o il dolo dell'agente. Si presterebbe in tal modo garanzia costituzionale al principio "nullum crimen, nulla poena sine

---

(1) ERICOLA, Pene pecuniarie, pene fisse e finalità rieducativa, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova 1964, 196.

(2) Vedi NUVOLONE, Le leggi penali e la Costituzione, 1953, 120, e per un panorama bibliografico e giurisprudenziale, M. PORZIO, La responsabilità penale, nella Costituzione Italiana, 1961.

culpa", che è il portato di orientamenti culturali e giuridici evoluti e progressisti ma di ancora lento accoglimento nelle legislazioni positive<sup>(1)</sup>.

Per quanto riguarda invece l'altro termine del rapporto, cioè la sanzione, lo stesso principio può affermarsi esi

---

(1) (Per la costituzionalizzazione del principio sono Spasari, *Diritto Penale e Cost. cit.*, PORZIO, La legittimità costituzionale delle "presumptiones iuris et de iure", di responsabilità penale, in *Giust. Pen.* 1957, p. 4, La giurisprudenza della Corte Costituzionale non è univoca: con la sentenza n° 3 del 1956 si fonda la legittimità dell'art. 57 c.p. sulla esistenza di un nesso psichico", sufficiente a conferire alla responsabilità il connotato della personalità (in *Giur. Cost.* 1956, I, 558) nella sentenza 107 del 1957 invece di riaffermare che il 1° comma dell'art. 27 non contenesse il divieto della responsabilità oggettiva in *Giur. Cost.* 1957, 1005 con nota di VASSALLI), così pure nelle sentenze 67 e 79 del 1963, e 42 del 1966, per cenni bibliografici, vedi DELITALA, Titolo e struttura delle responsabilità penali del direttore responsabile per reati commessi sulla stampa periodica, in *Riv. It.* 1959, 554, PANAIN, La responsabilità obiettiva e l'art. 27 della Costituzione, in *Conferenze, I corso di perfezionamento per uditori giudiziari*, vol. II, 1958, pag. 691), GRIECO, Brevi note sulla responsabilità del direttore di giornale per i reati commessi, col mezzo della stampa, in *Scritti in onore di De Marsico*, vol. II, 1960, p. 29 ecc.).

ga "che il contenuto e la finalità della sanzione si esplichino in riferimento al soggetto medesimo" (che ha compiuto o cooperato a compiere il fatto) "e non ad altri" (1).

Da quanto affermato conseguirebbe dunque l'illegittimità costituzionale di ogni sanzione che "pur rivolgendo il suo momento teleologico nei confronti di un certo soggetto, al fine di prevenire un determinato comportamento, si costruisca come conseguenza giuridica che determina il male di un soggetto diverso e questo male rappresenta il mezzo di efficacia nei confronti del primo" (2).

Delineati i caratteri del principio è ora il caso di esaminare alcuni particolari aspetti delle pene pecuniarie particolarmente posti in rilievo dalla dottrina mo-

---

(1) BRICOLA, *Pene pecuniarie e pene fisse, ecc.*, cit., 196.

(2) PAGLIARO, *Il fatto di reato*, cit. p. 409, nota 73.

terna, che a tale principio sembrano derogare.

Innanzitutto, l'istituto del civilmente obbligato per la ammenda, previsto negli articoli 196 e 197 c.p. ed in norme speciali quali la l. 7 gennaio 1929 n° 4 sulla repressione delle violazioni alle leggi finanziarie (art. 9); la l. 25 settembre 1940 n° 1424 in materia doganale (art. 136) e la l. 17 luglio 1942 n° 907 sul monopolio sale e tabacchi (art. 105).

Questi articoli, pur non avendo diretta corrispondenza, presentano affinità di materia con l'art. 60 del codice Zanardelli del 1889 che secondo parte della dottrina enucleava una forma di responsabilità penale indiretta (1). Secondo il loro dettato, in caso di insolvibilità del condannato, il titolare dell'autorità, o l'incaricato del

---

(1) (Vedi ANTOLISEI, Manuale cit. 643, contra Vassalli, Sull'obbligazione civile per le ammende inflitte a persona dipendente, in Giur. Cost. 1966, p. 710, che vi ravviserà solo una deroga ai principi generali sul concorso di persone nel reato, in pratica un allargamento a forme di compartecipazione colposa).

la direzione o vigilanza (art. 96) o l'ente fornito di personalità giuridica, sono tenuti al pagamento di una somma pari all'ammontare dell'ammenda inflitta al colpevole.

E' chiaro che fin nella stessa denominazione dell'istituto il legislatore si è preoccupato di eliminare ogni dubbio che gli articoli configurassero una responsabilità penale per fatto altrui. Questa tesi non trova infatti serio riscontro in dottrina e nella giurisprudenza. Il MANZINI definisce infatti, "il vero carattere della responsabilità di discorso" come "quella di una obbligazione civile patrimoniale, sussidiaria ed eventuale, trasmissibile, sottoposta a condizione sospensiva e stabilita a garanzia dell'adempimento, da parte del condannato penalmente, della sua obbligazione penale" (1) e nello stesso senso l'ANTOLISEI osserva che

---

(1) MANZINI, Trattato di Diritto Penale Italiano, 1911, I, p. 812.

"le due disposizioni... non fanno eccezione al principio della personalità della pena, in quanto non sanciscono una responsabilità penale a carico di persone estranee al reato, ma contemplan ipotesi di responsabilità permanente civile a garanzia dell'adempimento di un obbligo penale (1).

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, la Corte, con sentenza 14 maggio 1966 n° 40, ha confermato la legittimità dell'art. 196 c.p. nei confronti dell'art. 27, I° comma della Costituzione, sottolineando la collocazione delle due norme nel titolo del codice riservato alle sanzioni civili, il carattere sussidiario della sanzione, la sua non convertibilità e la sua estensione alle persone giuridiche (prive di capacità di diritto penale). (2)

---

(1) ANTOLISEI, Manuale, cit. 644.

(2) Vedi in Giur. Cost. 1966, p. 707.

Alcune perplessità comunque permangono. Anche a non voler considerare pena infatti, la prestazione patrimoniale del terzo, rimane indiscusso che il condannato insolubile beneficia (nel caso di solvibilità del terzo) di una rinuncia alla pretesa punitiva da parte dello Stato è solo se l'obbligazione civile non sarà soddisfatta si procederà, nei suoi confronti alla conversione. Scrive il Dolcini "La prestazione patrimoniale del terzo, quale che sia la sua natura, ha l'effetto di estinguere la responsabilità penale diretta: sostanzialmente si accetta il pagamento di un soggetto estraneo in luogo di quello del reo"<sup>(1)</sup>.

Questo nesso particolare che corre fra la prestazione del civilmente obbligato e la pena del condannato, non ci sembra però tale da sollevare direttamente una censura di illegittimità costituzionale, e nemmeno fa rilevare una

---

(1) DOLCINI, Pene Pecuniarie o principio costituzionale di eguaglianza, in Riv. Ital. di proc. penale, 1972, pag. 425.

disarmonia abbastanza profonda fra il principio in esame e l'istituto, tale da far considerare lo stesso non pienamente conforme allo spirito del dettato costituzionale. Si può infatti osservare che l'essenza del principio appare più che altro una garanzia verso i terzi, che non hanno commesso il reato, per evitare come già si è accennato una strumentalizzazione di politica criminale nei riguardi dell'innocente e non tanto la preclusione per il reo di beneficiare di particolari situazioni (di fatto o di diritto) che migliorino la sua posizione nei riguardi della potestà punitiva dello Stato.

Il civilmente obbligato, lo ricordiamo paga (nelle eventualità previste) per conto suo e non per conto del condannato e la sua obbligazione ha carattere sussidiario, non è convertibile, è estensibile alle persone giuridiche che non hanno capacità di diritto penale<sup>(1)</sup>, se qual

---

(1) Vedi conformemente Sentenza 14 maggio 1966 n° 40 in Giur. Cost. 1966, pag. 7070.

che perplessità può rimanere dunque questa più che il principio della responsabilità penale personale potrebbe riguardare il principio della rieducazione del condannato, poiché potrebbe sembrare che nella fattispecie prima prospettata minimo sia l'effetto rieducativo della pena sul reo.

Un discorso del tutto simile richiama il simile rapporto che si instaura fra il condannato che ha chiesto una dilazione ed un rateizzo ed il terzo che per lui garantisce, secondo quanto permette il R.D. 23 dicembre 1865 n° 2701 (tariffa penale) all'articolo 237, dove anzi lo impegno del garante è anche più gravoso riservandosi lo stato "la possibilità di soddisfare il proprio credito nei confronti dell'estraneo quando anche l'esecuzione forzata sui beni del condannato" (che in questo caso, non è necessariamente insolvibile) "potrebbe dare risultato positivo" (1).

---

(1) DOLCINI, op. cit., pag. 426, vedi anche FROSALI, Pene Pecuniarie in Novissimo Digesto.

In questo caso bisogna inoltre notare che l'intervento del fidejussore è volontario e spesso non senza effetti nei riguardi del condannato, che al fidejussore rimane debitore spesso non soltanto moralmente.

Il discorso può destare sempre maggiori dubbi e perplessità invece se si pensa alle pene pecuniarie inflitte ai minori, che nella generalità dei casi non hanno patrimonio proprio. Nella generalità di questi casi dunque, chi paga in pratica, è un terzo e la pena, oltre a far sospettare gravi carenze sul piano della personalità rischia di precludersi ogni effetto diretto sul condannato, sia di prevenzione che di riaffermazione del diritto violato.

In effetti, se non si può dire che in questa fattispecie la pena non abbia influenza alcuna sul condannato, l'influenza però rischia di essere indiretta, nella sostanza si potrebbe affermare che si colpisce un terzo estraneo e questo "rappresenta il mezzo di efficacia nei confron-

ti del primo" (1).

Bisogna ricordare però ancora che l'intervento dei congiunti, pur generale nella pratica, non è previsto dalla legge; questi, come il fidejussore, intervengono spontaneamente mentre vi sarebbe incostituzionalità aperta solo se il genitore, ad esempio, fosse tenuto a pagare invece del figlio.

L'intervento invece, se pure nella realtà è spesso privo di formalità, anche verbali, si può considerare o come un prestito, o come una donazione.

In entrambi i casi, non si vede come un tale libero comportamento possa essere vietato, poniamo ad un padre, e non solo quando il figlio è minore di età.

Un'altra osservazione da fare riguarda il meccanismo di funzionamento delle pene pecuniarie. Questa si paga in denaro, ma attacca non la disponibilità liquida soltan-

---

(1) Vedi PAGLIARO, op. cit., loc. cit. .

to del condannato, ma il suo patrimonio. Questo è il complesso delle attività e passività che si riferiscono ad una persona. Un concetto dinamico, in continuo movimento non certo limitato a cose materiali o denaro liquido <sup>(1)</sup>.

Ora anche un minore può avere se non (come pure accade non raramente), redditi fissi o proprietà, un suo peculio, più o meno congruo, che non può non venir colpito dalla pena.

Quanto integrato dal genitore non crea problema se si potesse considerare in tutti i casi un prestito. E' evidente che il sacrificio permarrebbe nella restituzione; ma anche in caso di donazione il discorso non si sposta di molto. Ciò che il genitore ad esempio ha dovuto pagare allo Stato, peserà sulle future liberalità, e sugli eventuali "stipendi" periodici, sull'entità dei re-

---

(1) Vedi SANTORO-PASSARELLI, Dottrine Generali del Diritto Civile, 8° Ed., Napoli, 1964, p. 67 e 85.

gali, ecc. ecc., per non parlare della situazione di soggezione o inferiorità che si crea, a volte anche psicologicamente peggiore.

Nella sostanza il congiunto volontariamente si offre come cuscinetto fra la pretesa punitiva dello Stato e il minore.

Questo non crea problemi ci pare, per il principio della personalità della pena e probabilmente (in quanto il genitore si attiva poi nei confronti del siglio ecc. ecc.), neanche per quanto riguarda il principio della rieducazione.

Nel nostro codice (ad evitare una chiara destinazione della multa alla famiglia più che al minore), la pena è sempre determinata tenendo conto della limitata capacità economica del minore.

Non ci sembrerebbe però contrario al principio della personalità della responsabilità penale neanche una legislazione come quella Svedese dove i giudici, quando

si tratti di condannare un minore senza reddito proprio e convivente con i genitori, tengono conto non della situazione economica del minore, ma di quella familiare, in particolare del reddito del capo-famiglia<sup>(1)</sup>.

Infatti, ci sono minori e minori e dipende dalle condizioni economiche che sono generali della famiglia la loro stessa disponibilità personale di denaro. In altre parole, la capacità economica del minore sarà sempre proporzionale a quella del gruppo familiare.

Anche in questo caso, dunque, probabilmente l'istituto sarebbe perfettamente costituzionale.

Un altro stralcio di normativa è soggetto a forti critiche da parte della dottrina moderna<sup>(2)</sup>.

---

(1) Vedi STRAHL, Les jours amendes dans les pays nordiques, in Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, 1951, p. 63 citato in Dolcini, op. cit., 427, nota 51.

(2) Vedi DOLCINI, op. cit., pag. 426. Pene pecuniarie in Nov. Dig.), ed ha molti punti in comune con i casi precedentemente trattati.

E' il caso dell'art. 220 della già citata tariffa Penale, mai abrogata, per cui proprio quando più facile sembra l'accertamento di eventuali pagamenti da parte di un terzo, nel caso cioè di condannato nullatenente, tale accertamento è espressamente vietato. Recita infatti l'art. 220 "i cancellieri non potranno rifiutarsi di ricevere da un debitore nullatenente l'ammontare della somma da lui dovuta per multa o ammenda, onde esimersi dalla pena corporale sussidiaria, anche quando l'offerta di pagamento fosse fatta da terza persona".

Anche qui però molte perplessità potrebbero essere fugate da alcune osservazioni. Intanto si possono fare due casi: Il terzo interviene gratuitamente, il terzo non interviene gratuitamente. In quest'ultimo caso, l'intervento del terzo non fa che accrescere la disponibilità liquida del condannato mentre nella contabilità del suo patrimonio compare una voce al passivo (ad esempio un debito) che abbisognerà di lavoro o di un qualsiasi

sacrificio per essere eliminata. E' nella natura stessa del concetto di patrimonio la possibilità di situazioni del genere.

Nel caso in cui il terzo intervenga invece gratuitamente (un caso, lo si può ricordare abbastanza scolastico poiché secondo la generalità dei casi, simili situazioni poco si verificano...) il sacrificio comunque si può argomentare sussista lo stesso come debito morale, ad esempio preclusione ad altri prestiti, o anche la semplice situazione d'inferiorità che deriva dal non poter ricambiare il favore, finché non lo si può ricambiare.

In questo caso comunque, con lo sfumarsi del sacrificio (che può essere più o meno sentito a seconda delle personalità o dei caratteri) si ripresenta il problema della conformità non tanto al principio ora in esame ma a quello della rieducazione del condannato, la cui finalità (possiamo anticipare) non sarebbe forse abbastanza perseguita .

In particolare sembrerebbe carente in modo speciale il caso di una prestazione fatta dal terzo gratuitamente e con la contraria voluntas del condannato. Un caso di cui non sfugge a nessuno l'astrattezza.

Quello che comunque probabilmente è il caso di mettere in luce è che non si può negare ai nullatenenti la possibilità di farsi pagare da terzi la pena pecuniaria.

Intanto perché il concetto di nullatenente è relativo.

Un nullatenente che ottiene un prestito è forse ancora nullatenente? O è nullatenente un industriale le cui attività pareggiano le passività?

Il rischio c'è (e forte) di discriminare in danno dei meno abbienti che in base ad una etichettatura sommaria di nullatenenti potrebbero (se non ci fosse l'art. 220 citato), essere obbligati a scontare direttamente, il carcere al posto della pena pecuniaria.

Naturalmente la promessa e l'anticipo di tutta o parte della somma prima della commissione del reato può con-

cretare il concorso nel reato ai sensi dell'art. 110 e sg. c.p. o la fattispecie ex art. 414 c.p. (istigazione a delinquere) mentre per causa illecita ex art. 1343 C.C. sarebbe nulla qualsiasi convenzione che addossasse ad altri il pagamento dell'eventuale pena pecuniaria <sup>(1)</sup>. Interessante per ricostruire un largo orientamento la osservazione del Dolcini, per cui la "giurisprudenza non risulta aver mai applicato l'art. 390 c.p. (procurata inosservanza della pena) "in materia di pene pecuniarie" <sup>(2)</sup>. Un istituto a parte, che invece che in particolare, mostra gravi carenze e sotto il punto di vista della personalità della pena è quello della confisca totale dei beni <sup>(3)</sup>; uno di quegli istituti che sembravano ormai defi

---

(1) Vedi questo problema affrontato dalla Corte d'Appello di Palermo (10 agosto 1956, in Giur. Sic. 1957, 268 s.) e risolto conformemente a quanto sopra, senza distinzione, fra l'altro fra convenzioni anteriori o posteriori alla consumazione del reato o alla condanna.

(2) DOLCINI, op. cit., p. 428, nota 55.

(3) Vedi JACCARINO, La confisca, Bari, 1935.

nitivamente tramontati, col progresso del diritto, ma che le vicissitudini storiche dell'ultima guerra e degli anni che la precedettero, hanno reso di nuovo attuali e suscettibili d'applicazione ulteriore.

Al riaffacciarsi comunque di questo istituto, molte sono state le riserve manifestatesi in dottrina; le riserve tali da farlo classificare da alcuni studiosi (per le sue patenti carenze rispetto alle esigenze e finalità cui ormai si pensava dovesse rispondere la pena in una sua moderna sistemazione) volta a volta come misura di sicurezza, sanzione amministrativa, sanzione civile<sup>(1)</sup>. Il Manzini, addirittura, nel suo trattato<sup>(2)</sup>, si rifiuta di definire la natura giuridica di questa misura co-

---

(1) Vedi al riguardo VASSALLI, *La confisca dei beni*, Padova (Cedam), 1951, con ampia confutazione rispettivamente nei paragrafi 7, pag. 25, 8 pag. 28, 9 pag. 36.

(2) MANZINI, *Diritto Penale Italiano*, Torino, 1948, Vol. III, pag. 126.

me apparve nella legislazione della repubblica di Salò, qualificando i decreti in cui la confisca totale dei beni era prevista "documenti di stupidità ed impotenti brutalità", e la stessa "medievale prepotenza", e atto di "personale vendetta".

La tesi che ha prevalso poi, sia in dottrina che in giurisprudenza, è stata quella della natura penale criminale della confisca dei beni quale è regolata dalla legislazione positiva <sup>(1)</sup>. È essenzialmente nel quadro storico del tempo di guerra che tale misura fa le sue apparizioni più frequenti, o quando la classe dirigente riterrà in pericolo la difesa o la conservazione dei suoi interessi preminenti <sup>(2)</sup>.

---

(1) VASSALLI, op. cit., pag. 2.

(2) Vedi decreto luog. 10 dicembre 1917, n. 1952, art. 2, sui disertori della Grande Guerra, la legge 25 novembre 1926, n° 2008 istitutiva del Tribunale speciale dell'art. 5 sugli antifascisti, all'estero, i decreti della repubblica sociale 18 aprile 1944 n. 145, 10 giugno 1944, n. 394, contro i partigiani, i loro favoreggiatori, i "disertori" e i mancanti alla chiamata nazifascista del febbraio 1944. Per ciò che ri

Non pare possano sussistere dubbi che la confisca dei beni colpisca anche persone estranee al reato come in particolare i familiari del reo, e gli eredi, e non in modo riflesso, come per lo più avviene indirettamente per tutte le pene, ma diretto <sup>(1)</sup>, lo testimonierebbe se ciò non bastasse, la levata di scudi che contro il progetto della sua introduzione nel codice Rocco, (artt. da 21 a 31 del progetto definitivo) che si era manifestata nelle Università, nella Magistratura, negli ordini forensi <sup>(2)</sup>.

---

./.. guarda la legislazione sulle sanzioni contro il fascismo, fondamentale è il decreto legislativo 27 luglio 1944 n. 159, mentre i successivi del 31 maggio 1945 n. 364/ 26 marzo 1946 n. 134 e 19 novembre 1946 n. 392, contengono la confisca dei beni a fianco delle sanzioni fiscali di avocazione dei profitti di regime.

(1) Cfr. VASSALLI, cit. pag. 65 e ss. .

(2) Lav. Prep. del cod. pen. e del cod. di proc. pen., Vol. III, p. I°, pag. 265 e segg. .

## CAPITOLO V

## LE PENE PECUNIARIE ED IL PRINCIPIO DELL'UMANITÀ DELLA PENA.

Il principio per cui le pene non possono consistere in un trattamento contrario al senso di umanità è sancito nella nostra costituzione nella prima parte dello art. 27, 3° comma. Con questo la Costituzione fornisce di garanzia un orientamento ormai largamente diffuso in quasi tutte le legislazioni penali moderne, in particolare anche in quella italiana di prima della Repubblica. (1) C'è da dire però che alla ferocia e la disumanità delle pene è un concetto relativamente moderno. Solo recentemente infatti, le procedure penali particolarmente crude e dolorifiche di particolare gravità e severità, sono

---

(1) Sulla possibilità (ipotetica naturalmente) di una loro reintroduzione nel nostro sistema penale prima della Costituzione, (cfr. DELITALA, Il divieto della reformatio in pejus nel processo penale, Milano, 1927, 56).

cominciate ad apparire nella coscienza dei più, disumanamente.

In realtà la maggior parte dei trattamenti che comunemente vengono ora giudicati espressioni di ferocia e disumanità sadica, affondano le loro radici nella tradizione religiosa e non possono essere considerati al loro primo apparire con lo stesso valore e significato con cui si considerarono nei tempi più recenti. Sia certe particolari procedure che accompagnano la pena di morte (ruota, squartamento, crocifissione, rogo), sia altri supplizi autonomi rispetto alla pena capitale (palo, gogna, mutilazioni, fustigazioni), non sono infatti in quel modo concepiti per fini repressivi, intimidativi o vendicativi, (per dei fini, cioè, almeno "latu sensu" penali), in un primo tempo.

È stato von Hentig<sup>(1)</sup> che per primo ha curato una compa

---

(1) Vedi von Hentig, La pena, trad. it., Milano 1942, in particolare 230 ss. e 275 ss. .

razione storica fra i vari supplizi nelle varie civiltà, mettendone in luce le dirette derivazioni dai sacrifici rituali.

In questi, mentre in un primo tempo si era usi sacrificare al dio per placarlo o propiziarselo, quanto c'era di migliore in quanto più gradito, poi col passare del tempo (con l'infiacchirsi delle credenze superstiziose e relative paure), il superfluo, il meno utile, l'inutile (1), e, nel caso dei sacrifici umani (al posto di adulti, bambini o giovanetti), vecchi, malati e criminali.

Per quanto riguarda questi ultimi i vantaggi del loro sacrificio erano molteplici. Ci si difendeva da chi, infrangendone le regole, aveva messo in pericolo il gruppo sociale, si purificava in maniera conclusiva l'intera co-

---

(1) Vedi una eco di tale evoluzione in GENESI, 4, 3, dove solo Abele offre "dei primogeniti dei suoi greggi e dei più grassi" mentre il diverso sacrificio di Caino (che comunemente si commenta offrì degli scarti) fu meno accetto al Signore. Da notare che Abele era pastore, mentre Caino agricoltore, e la pastorizia è una occupazione cronologicamente precedente a quella dell'agricoltura.

munità in qualche modo macchiata anch'essa dalla colpa del reo, si faceva infine cosa gradita al dio col più alto sacrificio.

Il dolore provato dal reo, la "crudeltà" dei mezzi era dunque originata più dal rituale del sacrificio, collegato a simbolizzazioni e concezioni primitive, che allo studio di rendere le pene e in particolare le esecuzioni capitali il più dolorose possibili. Così il supplizio della ruota era collegato alla simbologia del sole, della luna, dell'intero librarsi del firmamento<sup>(1)</sup>, la impiccagione (cui anticamente non era collegato lo strangolamento), si collegava alla consacrazione del condannato al vento, alla tempesta e alle relative divinità, per cui questo veniva letteralmente appeso al dio (spesso, per i piedi) mentre la morte sopravveniva per l'azione degli agenti naturali e dell'inedia; come pure avveniva

---

(1) HENTIG, op. cit., pag. 58 e seg. .

per il simile supplizio della crocifissione (tipico dei paesi caldi) dove la morte sopravveniva in particolare, per l'azione del sole e della sete. Alla pratica della lapidazione, si ricollegavano invece il culto di adorazione delle pietre, mentre il rogo si basava sul valore sacro, purificatore o distruttore che presso tutti i popoli primitivi aveva il fuoco e così via (1).

Con il raffinarsi delle civiltà certi rituali ed in particolare i sacrifici umani, lentamente ma definitivamente, scomparivano. Non si sacrificò più dunque l'uomo al dio, ma si continuò ad eseguire su di lui i più vari supplizi in caso di condotta criminale.

Mentre cioè mutavano le strutture economiche e conseguentemente le sovrastrutture religiose, questo particolare tipo di rituale non si adeguava alla nuova situazione, per il semplice motivo che se ne era ormai persa l'origi-

---

(1) Per l'esame approfondito dei contatti di queste pene col rito, Hentig op. cit., rispettivamente pag. 62, 70, 76, 96.

ne mentre era subentrata la convinzione che tali crudeltà fossero "meritate" dal reo e "giustificate" da esigenze di intimidazione o retribuzione. È a questo punto, che in un certo senso subentrano le finalità penali e la pratica dei supplizi fini a se stessi, comincia a proporzionare il problema delle pene inumane nei termini che vi sono noti. Nel Medioevo e nel Rinascimento<sup>(1)</sup> la generale situazione politica, ed, in particolare, le condizioni dell'amministrazione della giustizia avevano piuttosto, accentuato che sfumato il fenomeno. Con il progressivo modernizzarsi però della struttura statale, il suo ordinarsi, la sua funzionalizzazione, anche queste ultime condizioni che bene o male sorreggevano la logica del

---

(1) Per il diritto penale rinascimentale, che lascia nella sostanza inalterato, il severo sistema penale medievale, raffinandolo anzi con torture scientificamente più complete di un sadismo che non è da definire estetizzante, vedi PAOLO ROSSI, Guicciardini, criminalista, Milano, 1943, che inoltre Storia del diritto penale del 500, Napoli, 1964 e PERTILE, Storia del diritto italiano dalla caduta dell'impero romano alla codificazione, vol. V, Storia del diritto penale, Torino, UTET, 1892.

perpetuarsi di pene disumane o crudeli, cadevano. Si può dire che i tempi sono ormai maturi per la critica illuministica del Beccaria, che demolisce (storicamente sarebbe meglio dire "comincia a demolire") le giustificazioni residue a trattamenti che in un certo senso sono già relictivi storici.

Nel 1763 (anno in cui Beccaria scrisse "Dei delitti e delle Pene") si correva ancora il rischio di essere condannati ad esser bruciati vivi, o alla ruota, o alle più varie mutilazioni e così via<sup>(1)</sup>. Beccaria nega che ciò sia utile. Coerentemente ai principi illuministici sottopone la realtà (in questo caso la realtà del sistema delle pene) al vaglio della ragione: la crudeltà e la disumanità delle pene, egli dimostra, sono da evitarsi perché inutili a quelle che considera il solo fine delle pe

---

(1) Per la situazione delle pene in quei tempi in Francia fondamentale è R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal Français*, III ed., 1913, vol. I, pp. 135-161 ("Du Droit Pénal Français avant la Révolution").

ne, la difesa sociale (1).

Confutata la funzione di "purgazione dell'infanzia" (che otteneva tramite la sofferenza del reo la sua salvezza spirituale) anche la soddisfazione dell'esigenza di una azione intimidativa viene posta in discussione. Uno dei maggiori freni ai delitti non è la crudeltà delle pene, ma la certezza della loro applicazione (2).

Una certezza resa possibile o per lo meno ipotizzabile appunto, dal miglioramento della funzionalità della struttura statale, prima posta in luce, mentre lucidissima è l'intuizione che abbia un migliore effetto intimidativo la pena il cui male appena ecceda il bene che nasce dal delitto. Tutto il di più è dunque superfluo, e quindi tirannico. E ciò non basta, con una lucidità rara, il Beccaria identifica un aspetto di grandissimo rilievo, il fatto che lo Stato per la sua stessa natura

---

(1) BECCARIA, Dei delitti e delle pene, 1764, cap. XII.

(2) BECCARIA, op. cit., cap. XXVI.

concorre con ciò che permette, con ciò che proibisce, con ciò di cui si fa esso stesso promotore al cristallizzarsi dei costumi e della morale. Un trattamento disumano come pena, quindi, in un certo senso normalizza, se non giustifica, delitti ed efferatezze altrettanto disumane; "il medesimo spirito di ferocia che guidava la mano del legislatore, reggeva quella del parricida" (1).

Ormai anche le ultime giustificazioni della pena "disumana" erano state minate alla base. La stessa tradizionale vischiosità delle normazioni giuridiche nell'adattamento alla realtà che cambia, (che prima del fenomeno della codificazione era naturalmente ancora maggiore che in tempi recenti) non poté impedire un lento ma continuo progredire verso l'eliminazione di tutti quei trattamenti che risultavano ormai contrari al più raffinato senso

---

(1) BECCARIA, op. cit., ibidem.

di umanità.

Per prima cosa naturalmente si razionalizzarono certi primitivi procedimenti, in particolare quelli relativi all'esecuzione della pena capitale depurandoli di tutte quelle sofferenze che non avevano autonoma ragione d'essere rispetto alla pena. Un esempio notissimo rimane la sostituzione del sistema della ghigliottina a quelli più dolorosi della spada (per i nobili) e della mannaia (per la plebe) <sup>(1)</sup>. In prosieguo di tempo, più lentamente, cominciarono a scomparire un po' dovunque anche le pene corporali e le pene infamanti, di pari passo col diffondersi del rispetto per l'uomo e l'insediarsi per l'uomo e di convinzioni democratiche e liberali.

Se però un tale tipo di orientamento in campo penalisti

---

(1) Sulla distinzione dei due procedimenti di decapitazione, l'uno quello della spada, meno infamante, vedi Hentig, op. cit., p. 49 e seg.

co si diffondeva questo si desuneva a posteriori, dalle scelte operate dai vari legislatori, e non portava in genere fino alle più recenti costituzioni, all'affermazione di un principio generale.

Questo è invece sancito dalla prima parte dell'art. 27, 3° comma.

Sull'analisi del contenuto di questo principio e dei suoi corollari, non si riscontra un lungo affaticarsi della dottrina che spesso <sup>(1)</sup> non vi dedica che un breve accenno, in relazione fra l'altro ai casi particolari della pena di morte o dell'ergastolo. In realtà, il principio rassomiglia ad una di quelle tante parole chiave del linguaggio moderno di cui tutti fanno uso senza preoccuparsi molto, prima, di verificarne il significato.

Sembra chiaro che il richiamo al senso di umanità, rap-

---

(1) Vedi MORTATI, Istituzioni citata, pag. 956.

presenti in parte una delega all'interprete (in questo caso alla Corte Costituzionale?) che storicizza il significato del principio comportando un adeguamento non solo a ciò che è (sempre) stato contrario, ma anche a ciò che è divenuto contrario al senso di umanità, quale si va sviluppando ed affermando con il volgere degli anni.

Maggiori difficoltà si riscontrano quando si vanno però ad esaminare più da vicino quali sono le pene contrarie al senso di umanità, non nominativamente, ma cercando di identificare un parametro di riconoscimento.

Questo se nella generalità viene confuso con generiche istanze, umanitarie e filantropiche di addolcimento sia delle pene che dei modi d'esecuzione da altri viene più coerentemente ricollegato alla inviolabilità di certi diritti del cittadino, quali la vita, la salute, la integrità fisica e la sua fondamentale dignità umana <sup>(1)</sup>.

---

(1) Vedi SPASARI, Diritto Penale e Costituzione, Milano 1966, p. 134.

In questa luce si potrebbe riconoscere nel principio uno dei numerosi diversi corollari del principio personalista che anima tutta la Costituzione. Il condannato, pur in quanto tale, dovrebbe in tutti i casi conservare la titolarità di quei diritti che gli competono in quanto uomo, e uomo libero, cui non si può richiedere se non di saldare il suo debito con la società o di soggiacere alla giusta retribuzione per il reato commesso.

I legami di queste concezioni con la tradizione penalistica liberale (che non a caso fa capo al Beccaria) sono evidenti, logicamente accettabili ma ci sembrano tenere poco conto dell'impostazione generale di tutta la costituzione, ed in particolare dello stesso art. 27 in cui primeggia fra l'altro il principio della rieducazione del condannato.

Un rapporto fra i due principi è visto nella Sentenza 12 febbraio 1966, n° 12, dove si ritiene che un trattamento umano e civile, che "non si riduca ad una inerte e pas-

siva indulgenza si deve risolvere in una azione rieducativa (1), ma dove, se a nostro parere correttamente si individua il legame fra i due principi non si coglie, poi però, il centro del problema. Pur collegato il principio, resta infatti autonomo da quello della rieducazione, poiché non in essa solamente trova giustificazione ma (come forse si desume anche da quanto siamo venuti dicendo fino ad ora, sulle sue origini storiche) nello stesso progresso civile della società (2).

Certo è invece che i due principi, insieme, identificano i tipi di pene permesse nel nostro sistema, l'uno con la finalità da perseguire, l'altro con le modalità del per-

---

(1) Vedi in Giur. Cost. 1966, pag. 152.

(2) Conformemente vedi Sigismondi, nel commento alla sentenza stessa, (Giur. Cost. 1966, pag. 154 nota 41. Sull'autonomia dei due principi nel testo costituzionale vedi più avanti, al Cap. VI quanto si scriverà a proposito del principio della rieducazione del condannato, come pure si rimanda allo stesso successivo capitolo per l'esame del rapporto che realmente esiste fra i due principi, un rapporto che può chiarirsi solo dopo aver risolto i problemi ermeneutici relativi alla seconda parte del 3° comma art. 27.

seguimento. Più nel particolare nell'identificazione, cosa debba intendersi per senso di umanità, va l'ordinanza della Corte di Assise di Appello di Milano, del 24 gennaio 1964, con cui si dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72 cp. relativamente alla previsione dell'isolamento nell'ergastolo, rispetto appunto all'art. 27 comma 3°.

In questa ordinanza si definisce il senso di umanità "quel sentimento di comprensione della inderogabilità di certe esigenze materiali e spirituali di ogni individuo, qualunque ne sia lo habitus morale e la condizione sociale, e il cui dispregio si risolverebbe nella inflizione di una grave sofferenza priva di ogni giustificazione rispetto alla ragion d'essere della pena....", mentre più oltre si ribadisce che deve considerarsi indiscutibilmente in contrasto con quel concetto, tutto ciò che per importare il disconoscimento di insopprimi-

bile necessità, della materia e dello spirito, proprio di qualsiasi individuo, costituisce una innaturale afflizione che si aggiunge senza valido motivo a quella già tanto grande della perdita della libertà.

Sebbene in questa enucleazione si possano cogliere con molta chiarezza i motivi contingenti per cui si esaminava il principio (di cui infatti è sottolineato in particolare il rilievo per quanto riguarda l'esecuzione delle pene detentive) anche da essa è possibile trarre utili indicazioni per una definizione sia pure approssimativa ed aperta del contenuto.

La contestualità con il principio della rieducazione in tanto, ci dà un inquadramento del principio che si sgancia dal generico umanitarismo o dalle concezioni religiose (carità) per fondarsi invece su una moderna concezione del diritto penale che (pur perseguendo sempre i suoi fini di difesa della società) si fa sempre più attento alla persona del condannato, sotto la spinta di

influenze che solo ad un generico umanitarismo o a concessioni religiose non si possono ricondurre. Dal condannato, uomo fra gli uomini, la società deve essere difesa (ed ecco la pena) ma questa esigenza si qualifica poi in quella del recupero sociale di quello stesso uomo che ancora è suscettibile di un normale inserimento, nella comunità (ed ecco anticipiamo alcune conclusioni del capitolo successivo, la rieducazione fine preminente della pena). Chiaro portato di questa particolare attenzione, alla persona del condannato, è aggiunto il principio costituzionale dell'umanità della pena. Che fa considerare non tutti i mezzi rieducativi permessi, ma solo quelli che rispettino la dignità umana, le più fondamentali esigenze dell'uomo, materiali e non strettamente materiali, evitando dolori, sofferenze e umiliazioni superflui ed in particolare evitando di intaccare l'integrità psico-psichica con danni irreversibili (1).

---

(1) A questo proposito per le influenze della carcera-

Per quanto riguarda il momento in cui il principio opera conveniamo con Bettiol <sup>(1)</sup>, che il principio contrariamente a quanto si potrebbe desumere dalla già citata ordinanza, non può che operare sia al momento della minaccia che dell'applicazione e dell'esecuzione. In questo modo, avendo cercato di dare una enucleazione teorica a quanto implicito nel principio si manifesta chiaro che per avere una qualsiasi efficacia il principio stesso, deve estendere il suo ambito a tutti i tipi di pene anche alle pene pecuniarie, dunque, per arrivare al punto che più da vicino ci interessa <sup>(2)</sup>.

---

./.

zione sugli individui interessanti di RICCI e SALIERNO, Il carcere in Italia, Tomo Einaudi, 1971, E. GOFFMANN-ASYLUMS, Torino, Einaudi, 2° ed. 1970 e per il particolare problema della repressione sessuale. SALIERNO, La repressione sessuale nelle carceri Italiane, Roma, Tattilo, 1973.

(1) BETTIOL, Sull'umanizzazione del diritto penale in Scritti giuridici, II, 739.

(2) Opinioni contrarie non mancano in dottrina (Ericola, Pene pecuniarie, pene fisse e finalità rieducative, cit. 204), e in giurisprudenza (Sentenza 12 febbraio 1966 n° 12, già citata) ma tutte cadono in una potenza

È naturale, per quanto riguarda le pene pecuniarie, le prestazioni di una somma di denaro, solo raramente potrebbe presentare carenze e dimostrarsi pena inumana.

Un caso speciale, è infatti quello (già visto a proposito della personalità della responsabilità penale) della confisca totale dei beni. Una pena che per il suo colpire l'integralità delle sostanze del condannato, lasciandolo di punto in bianco con l'eventuale famiglia, senza alcun mezzo di sostentamento, non può non considerarsi disumana. Conformemente nella dottrina, il Delitala, inumana definisce tale pena<sup>(1)</sup>, il Vassalli, aberrante, tenuto conto delle sue carenze sul piano della

---

./ te contraddizione di fondo: limitando la portata del principio alla pena detentiva, e in particolare all'esonazione di essa permetterebbero la reintroduzione nel sistema penale italiano di pene notoriamente e unanimemente considerate disumane, come la castrazione, le pene corporali, le pene infamanti.

(1) Vedi DELITALA, Divieto della reformatio in pejus, cit. 56.

personalità<sup>(1)</sup> ed il Bettiol anticostituzionale, barbara, primitiva, crudele<sup>(2)</sup>.

Altre pene pecuniarie potrebbero risultare disumane nel momento dell'applicazione o dell'esecuzione tenuto conto delle condizioni economiche, del condannato, ma non ci pare che questa possibilità possa uscire dal novero dei casi teorici.

---

(1) VASSALLI, La confisca dei beni, cit., 69.

(2) BETTIOL, Diritte Penale, cit. 672, nota 19.

## CAPITOLO V I

LE PENE PECUNIARIE E IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA  
RIEDUCAZIONE DEL CONDANNATO.

Nel diritto penale, il concetto della rieducazione del condannato è di origine relativamente moderna, sebbene non sia difficile rintracciarne precedenti ed origini remote in tutta la storia dell'evoluzione del diritto penale stesso.

L'istinto di conservazione (individuale prima, di gruppo più tardi) e il timore della vendetta del punito, non lasciano spazio in un primo tempo che a pene durissime, e spesso sproporzionate rispetto al torto. L'evolversi delle coscienze morali, la maggiore robustezza delle strutture societarie, e forse (psicanaliticamente parlando), un nascosto senso di colpa, porta a cercare giustificazioni di tipo assoluto universale, spesso religiose.

E' comunque l'aspetto vendicativo che comincia a cessare di essere considerato l'unico. Si fanno strada l'enuclearsi di altre finalità (o funzioni) della pena, la retribuzione (che da esclusivamente fisica si evolve in parte in retribuzione morale) la emenda, la prevenzione generale e speciale.

Già Platone con estrema chiarezza nel Protogora (cap. XIII) interpreta le pene della legislazione ateniese, come non meramente vendicative ma preventive, di ammonizione per l'avvenire, e due passi del Digesto ("Ut exemplo deterriti minus delinquant", Digesto 48, 19, 6 paragrafo 1° Marciano e "Quod poena constituitur in emendationem hominum" Digesto 48, 19, 20 - Paolo) segnalano che già nella sistemazione più organica del diritto del mondo latino, la pena si è svincolata dai più primitivi connotati e si presenta con finalità molteplici e diverse. Altri esempi potrebbero essere fatti <sup>(1)</sup>, ma tutti poco

---

(1) Per l'influenza del Cristianesimo, grazie anche al

potrebbero contribuire a facilitare l'inquadramento del principio che si sta esaminando.

E' solo con l'affacciarsi degli studi della Scuola Positiva che si fornisce concreta base scientifica a tutta una serie di concezioni prima relegate nei campi della morale, della carità religiosa, della speculazione astratta. Con la Scuola Positiva si pone invece in evidenza il problema centrale del diritto penale: la difesa della società e correlativamente si pone l'accento sul delinquente, sulla sua personalità, sui suoi condizionamenti biologici e sociali; vengono in primo piano problemi come quelli del recupero sociale, del reinserimento nella società della pena curativa, rieducativa.

Naturalmente il contatto delle teorie positiviste con le

---

./.. tramite del diritto penale canonico che ne traduce in termini tecnico giuridici le istanze morali e religiose, vedi quanto si legge nei decreti di Graziano "Medicinali severitate mali cogantur ad bonum", citato, in M. ANCEL, La nuova difesa sociale, Milano, 1966, pag. 37, cui si rimanda per numerosi altri esempi.

passate concezioni, se da un lato ne rafforzavano la base scientifica, dall'altro, dialetticamente ne correggevano e sfumavano gli aspetti che potremmo definire "spirituali" o "sentimentali", in particolare nel vecchio filone di teorie che ruotavano attorno al concetto di emenda ci si sganciava sempre più nettamente dall'idea del rimorso o dell'espiazione per avvicinarsi a concetti più scientificamente "misurabili" come quelli della cura, della riforma, del riadattamento. Non poteva la stessa emenda essere riconsiderata sotto una nuova luce, come un coefficiente primario di riadattamento sociale?

La rieducazione del delinquente piuttosto che un utile o pietoso accessorio diventa la vera giustificazione del diritto penale, come disciplina tesa alla difesa della società. Poiché la società non si può realmente difendere che o eliminando e segregando i delinquenti, o riadattandoli, recuperandoli, restituendoli come parte attiva della vita sociale con ogni mezzo che la scienza appre-

sti.

E' dai positivisti in poi che il concetto di rieducazione si approfondisce, si studia, viene applicato su scala generale nel diritto positivo.

Esaminiamo ora più da vicino i collegamenti con le funzioni della pena.

Intanto la rieducazione del condannato non può non considerarsi inerente a quella funzione della pena che è la prevenzione speciale, la funzione su cui si rivela il continuo e "inarrestabile sviluppo del diritto penale" (1).

Scrive infatti Vassalli che la prevenzione speciale "include ogni finalità assegnata alla pena in vista del futuro del singolo delinquente, sia sotto un profilo strettamente personale, sia nei suoi rapporti con la società" (2). Vi rientrano perciò "non solo le stesse funzio-

---

(1) VASSALLI, Funzioni e insufficienze della pena, in Riv. It. Dir. e Proc. Pen., 1961, 322.

(2) VASSALLI, op. cit., ib. .

ni pedagogiche, istruttive, ammonitrici, intimidatrici (1), ma "a maggior ragione tutti quegli orientamenti in virtù dei quali, nella previsione, nell'applicazione e nell'esecuzione della pena, si tien conto della necessità di cercar di impedire ad ogni singolo delinquente il ripetersi dei suoi atti delittuosi, di metterlo anche materialmente in condizione di non nuocere, di cancellare nel suo animo le tracce del reato e le spinte verso nuovi reati, di educarlo o, rieducarlo a una diversa visione dei suoi rapporti con la società, di riadattarlo alla vita nella comunità (2).

Naturalmente della rieducazione si parla, a proposito della prevenzione speciale solo per quanto riguarda un particolare aspetto.

Se la prevenzione speciale è infatti quella funzione che si dirige a "far cessare il pericolo di nuovi reati, da

---

(1) VASSALLI, *ibidem*.

(2) VASSALLI, *op. cit.*, 323.

parte del reo, col renderlo innocuo o riadattandolo alla libera vita associata" (1). E' chiaro che solo a questo secondo aspetto è inerente la rieducazione.

I processi per cui al riadattamento alla vita sociale si può giungere sono come già si è potuto vedere, i più diversi ma è possibile, semplificando, ridurli a due categorie principali, quelli basati sull'intimidazione, quelli pedagogico-curativi, che tendono ad eliminare le cause che favoriscono il sorgere e l'entità della spinta criminosa.

Per quanto riguarda l'intimidazione è naturale che ormai non ci si riferisca più a teorie come quelle del castigo esemplare, per cui "l'effetto di trattenerne gli individui propensi al delitto, si ottiene mediante pene severe, ed anche crudeli da eseguirsi, per quanto è possibile, pubblicamente (...)" (2), ma piuttosto, ai risultati delle teo

---

(1) GRISPIGNI, Diritto Penale Italiano, I, Milano, 1952, 126.

(2) ANTOLISEI, Manuale di Diritto Penale, I, 541.

rizzazioni di studiosi come Feuerbach e Ronagnosi (1).

Base di queste teorie è il fatto che la pena (minacciata o irrogata), rappresenti una contropinta psicologica alla spinta criminosa, uno svantaggio artificialmente costruito dalla Società per riequilibrare le utilità che dal delitto potrebbero venire.

Per quanto riguarda invece i processi pedagogico-curativi questi, naturalmente, si basano sui maggiori principi della Scuola Positiva e sui risultati della ricerca scientifica che da essi si è mossa. Tendono ad agire su due linee, personale e sociale, per ristabilire nel condannato l'equilibrio di chi non infrange la legge. A livello personale operano al fine di rafforzarne la personalità, sviluppare un buon concetto di sé, lo auto

---

(1) Per i rapporti fra le concezioni dei due studiosi, vedi GUARNERI, Le concezioni penalistiche di G.D. Ronagnosi e F.A. Feuerbach, in Giust. Pen. 1942, I, 78.

Per quanto riguarda l'intimidazione individuale vedi GROZMANN, Grundsätze der Criminalrechtswissenschaft, 1798.

rizzazioni di studiosi come Feuerbach e Romagnosi <sup>(1)</sup>.

Base di queste teorie è il fatto che la pena (minacciata o irrogata), rappresenti una contropinta psicologica alla spinta criminosa, uno svantaggio artificialmente costruito dalla Società per riequilibrare le utilità che dal delitto potrebbero venire.

Per quanto riguarda invece i processi pedagogico-curativi questi, naturalmente, si basano sui maggiori principi della Scuola Positiva e sui risultati della ricerca scientifica che da essi si è messa. Tendono ad agire su due linee, personale e sociale, per ristabilire nel condannato l'equilibrio di chi non infrange la legge. A livello personale operano al fine di rafforzarne la personalità, sviluppare un buon concetto di sé, lo auto

---

(1) Per i rapporti fra le concezioni dei due studiosi, vedi GUARNERI, Le concezioni penalistiche di G.D. Romagnosi e P.A. Feuerbach, in Giust. Pen. 1942, I, 78.

Per quanto riguarda l'intimidazione individuale vedi GROLMAIER, Grundsätze der Criminalrechtswissenschaft, 1793.

controllo, la tolleranza alle frustrazioni, il senso della responsabilità e tutto quanto è stato dimostrato contribuisce al controllo della spinta criminosa <sup>(1)</sup>. Per quanto riguarda le componenti sociali (che indeboliscono il contenimento delle istanze egoistiche o antisociali), operano al fine che il condannato di queste componenti prenda coscienza, le conosca e, in parte le renda inoperanti, in parte le traduca in istanze politiche di mutamento anziché in attività delinquenziali.

Entrambe le vie portano allo stesso risultato, il recupero sociale, poiché è per la Società indifferente se l'individuo si conformi alle sue leggi per calcolo, paura o intimo convincimento. Le differenze tra individuo recuperato nell'uno o nell'altro modo, esulano dal nostro campo.

---

(1) Vedi W.C. RECKLESS, Una nuova teoria della delinquenza e del delitto, in Appunti di Criminologia, a cura di Ferracuti, Bulzoni, pag. 67.

La riduzione che abbiamo operato dei processi per cui si perviene al riadattamento alla vita sociale non è senza importanza per quel che riguarda il significato della espressione rieducazione del condannato. Tale espressione, infatti è accolta nella dottrina, in due diverse accezioni.

Da un lato si usa infatti questa espressione in modo da farla coincidere con quella parte della prevenzione speciale che consiste nel recupero sociale del reo <sup>(1)</sup>, dall'altro la si identifica con quel particolare tipo di processi pedagogico-curativi che raggiungono lo stesso risultato (il recupero sociale del reo) tramite il suo miglioramento <sup>(2)</sup>; la prima accezione comprende

---

(1) Vedi per la messa in luce della equivalenza delle due espressioni VASSALLI, Funzione rieducativa della pena e liberazione condizionale, in Scuola Positiva, 1964, 406 s. .

(2) Vedi in tal senso CRISPIGNI, op. cit., 129; MUVOLO NE, Il problema della rieducazione del condannato, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova, 1964, 351 e 353.

(ma non necessariamente), la seconda, cioè la rieducazione-miglioramento è sempre parte della rieducazione-recupero sociale (1).

Per il confronto che faremo successivamente, di aderenza a questo principio delle pene pecuniarie si dimostra facilmente che non è indifferente l'accoglimento dell'una o dell'altra accezione. Se si accetta infatti esclusivamente l'accezione rieducazione-miglioramento, molto difficilmente le pene pecuniarie potrebbero definirsi in qualche modo rieducative, consistendo, come consistono, nel semplice prelievo di una somma di denaro.

Così non ci sembra debba ritenersi l'esclusività della accezione rieducazione-miglioramento non è in nessun modo giustificata. La rieducazione è per altro modo divergosa dal ravvedimento e dalla prevenzione speciale, solo per l'angolo di visuale; come ha scritto il già citato

---

(1) Vedi distinzione SIGISMONDI, Pene pecuniarie e funzione rieducativa, Giur. Cost., 1966, pag. 149-151 ss. .

Vassalli: "Il ravvedimento o emenda del condannato non è che l'altra faccia della realizzata rieducazione dello stesso. Diversi sono solamente gli angoli visuali di cui tali termini appaiono espressioni: la emenda o ravvedimento, dal punto di vista del reo, che si ravvede e si redime, la rieducazione dal punto di vista degli organi di tutela che tale trasformazione rendono possibile, la prevenzione speciale dal punto di vista della società, la quale per effetto di tale trasformazione non si sente più minacciata dal soggetto che, ravvedutosi ed emendatosi, può considerarsi rieducato" (1).

In precedenza lo stesso autore (2), aveva affermato che la rieducazione è "eliminazione in un soggetto della sua capacità a delinquere".

Ascertore della validità della identificazione di rieducazione e recupero sociale (e non solamente dell'accg

---

(1) VASSALLI, Funzione rieducativa, citata, 407.

(2) La riforma della liberazione condizionale, estratto dalla Rass. Studi Penit. 1951, 710.

sione rieducazione-miglioramento) è Sigismondi, che rileva importanti conferme del diritto positivo. "Ciò" (cioè la identificazione precedentemente accennata) è confermato non solo dall'istituto della liberazione condizionale, dove appunto si parla di ravvedimento, ma anche dall'istituto della sospensione condizionale della pena e da quello del perdono giudiziale per i minori degli anni diciotto, i quali trovano applicazione solo se "il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati", solo cioè se il giudice presume che il colpevole non ha bisogno di essere rieducato<sup>(1)</sup>. La conclusione cui si perviene è che si può parlare di rieducazione correttamente in ciascuno dei due sensi, rimanendo la accezione più restrittiva compresa nella più generale (rieducazione-recupero sociale).

Nella sostanza la diversità di comprensione fra le due

---

(1) SIGISMONDI, op. cit., pag. 150.

definizioni si incentra in special modo per quanto riguarda l'intimidazione, ricompresa, con tutti gli altri processi nell'accezione più generale, esclusa dalla definizione che si basa sul miglioramento.

Gran parte dell'equivoco nelle due accezioni, per cui spesso, si postula come esistente solo la più restrittiva, deriva con tutta probabilità da un moderno quanto in giustificato pregiudizio contro i processi intimidativi, guardati spesso con sospetto, per il loro meccanismo coattivo, assai scarsamente valido dal punto di vista pedagogico e fondato su una concezione che sembra poco rispettare nell'uomo, appunto l'umanità.

Ci sembra opportuno al riguardo aprire una parentesi. Non bisognerebbe infatti dimenticare che anche il miglioramento si ottiene tramite un trattamento coattivo, coattivo, in quanto non è l'uomo condannato il solo fine del processo migliorativo, ma questa finalità deve correlarsi, con la necessità della difesa sociale, che questo tipo di

coattività (a prescindere dai luoghi dove di fatto opera: riformatori, carceri, manicomii criminali) si esercita, per essere efficace, sul profondo, venendo in contatto per la sua stessa esigenza di efficacia, con le componenti più intime sensibili e delicate della personalità del condannato. Coattivo inoltre in quanto tende a sostituire cristallizzazioni razionali, abiti mentali e scale di valori, con altre spesso solo "ritenute" migliori, spesso solo più "conformiste".

L'intimidazione invece, in un certo senso rimane all'esterno, meno rispettosa in teoria della persona umana la rispetta a volte di più nella pratica, non pretendendo, l'assenso partecipato del condannato, ma solo il suo calcolato atteggiamento conforme alle leggi. Non possiede gran quantità di titoli dal punto di vista pedagogico, (almeno per quanto riguarda la moderna pedagogia<sup>(1)</sup>, ma

---

(1) Per un approfondimento, vedi GIRALDI, Storia della pedagogia, Armando 1968, Roma.

bisogna dire che tali titoli non le sono necessari; i processi intimidativi ristabilendo intanto "le condizioni durevoli che favoriscono il prevalere della contropinta sulla spinta criminosa"<sup>(1)</sup>, restituiscono lo individuo (bene o male riadattato) alla Società e lasciano i più complessi compiti dell'educazione e del miglioramento all'insieme delle altre strutture dello Stato, che (quando operano) operano, è il caso di ricordarlo, in una situazione molto migliore per libertà e probabilità d'efficacia.

In questa linea si pone oggi tutto quel movimento che tende ad abolire le pene detentive brevi, proponendo, in sostituzione ad esempio pene squisitamente intimidatorie come le pene pecuniarie<sup>(2)</sup>.

---

(1) SIGISMONDI, op. cit., 150.

(2) Vedi Pene detentive di breve durata, Relazione al II Congresso dell'ONU, tenuto a Londra nel 1960, in Rass. Studi Penit. 1960, 603 - VASSALLI, La riforma della liberazione condizionale, citata 51, e sulla sostituzione delle pene detentive brevi, con la pena pecuniaria, oltre il Vassalli, Batta-

Per quanto riguarda ora l'uso del termine di rieducazione viene fatto nell'articolo 27 (II comma, 2° parte) della Costituzione si può facilmente ora convenire con Sigismondi che "i risultati dell'interpretazione del precetto costituzionale, considerato in sé e per sé, e quindi di provvisori, sono a favore dell'accezione "rieducazione-recupero sociale"<sup>(1)</sup>. Mancano infatti del tutto limitazioni o specificazioni che potrebbero indurre a conclusioni contrarie, se si esamina il principio della rieducazione del condannato isolatamente, senza tener conto del fatto che è collocato in uno stesso comma con il principio della umanità della pena, il che potrebbe essere indice di collegamento.

Proprio su di un legame fra i due principi si basa una sentenza della Corte Costituzionale (Sentenza 4 febbraio-

---

./• glini, *Diritto Penale* p. 32, ed. Padova 1949, 554 - Ranieri, *Due non fondate questioni di legittimità costituzionale*, in *Scuola Positiva*, 1962 - 496.

(1) SIGISMONDI, *op. cit.*, pag. 153.

12 febbraio 1966 n° 12, in Giur. Cost. 1966), che, pur affermando quella che vediamo sarà la nostra stessa conclusione (che le pene pecuniarie cioè non sono incostituzionali...), arriva a tale affermazione negando che il principio della rieducazione allarghi il suo ambito a tutte le pene e concludendo che non si applichi perciò necessariamente alle pene pecuniarie. Poiché una linea di ricerca di questo lavoro è proprio verificare se non ci siano principi costituzionali che non riguardino le pene pecuniarie particolare attenzione dobbiamo porre alle argomentazioni della Corte.

Secondo la motivazione in tale sentenza è arbitrario, presentare il 3° comma dell'art. 27 in modo da scindere le due parti di cui è composto o considerare autonomamente la seconda parte, quella che recita il principio di cui ci occupiamo.

Le due proposizioni sarebbero congiunte letteralmente e logicamente, sicché l'azione rieducativa non potrebbe

che risolvere in un trattamento (umano e civile) che la Corte fra l'altro sembra identificare col trattamento carcerario.

Questo naturalmente, poiché se fondato, inficierebbe le conclusioni cui siamo arrivati, ci induce ad un attento esame degli argomenti adottati dalla Corte, per verificare da un lato la sussistenza o meno del collegamento fra i due principi, dall'altro se, a prescindere dai dubbi sull'effettivo collegamento, le conclusioni che da tale collegamento potrebbero trarsi, e ciò approfondendo il senso e il significato del termine "trattamento".

Intanto il richiamo letterale ad un esame più approfondito, si limita alla constatazione dell'esistenza fra le due proposizioni della congiunzione "e", che più semplicemente e convincentemente, più che dimostrare l'integrazione dei due concetti potrebbe affermarsi serva solo, ad evitare la ripetizione del soggetto.

Ed è il soggetto, ad un pur pedante esame, l'unica cosa

inequivocabilmente comune fra le due frasi.

Ma ciò che può sembrare slegato o autonomo ad una formulazione letterale può non esserlo più a livello logico; è quanto sembra credere la Corte quando definisce le due proposizioni, l'una in funzione dell'altra.

L'esame si sposta dunque su di un piano strettamente logico. E su questo piano che dovremmo dunque verificare le affermazioni della Corte per indagare se gettino luce nuova sul problema che qui interessa.

Ci permettiamo a questo punto una osservazione preliminare. L'uso indiscriminato che spesso la Corte fa di argomenti logici non crediamo sia, alla luce di quanto sopraesposto, quanto di meglio possa fare un organo che fra l'altro non solo è tecnico-giuridico, ma anche politico. Una vasta esposizione di certe premesse presuppone o implicite sarebbe forse più illuminante e risponderebbe meglio, in quanto meglio controllabile e discutibile, alla funzione della Corte di custode della Costituzione.

Fra l'altro, dietro un tecnicismo quasi assoluto, sembra proprio si celino nodi dottrinari (e perché no, politici) ben lungi dall'esser dipanati e che anzi si risolvono per imperiosi proprio per la loro assenza dal ragionamento della Corte. Nel far derivare determinate conclusioni da un procedimento logico, c'è infatti il sottinteso di considerare quasi dei postulati le premesse da cui si parte.

Dei concetti così "chiari e distinti" da affermarsi da soli. Questo non è. Procediamo oltre a questa affermazione non apparirà arrischiata poiché ci sembra di rilevare un vizio nell'argomentazione della Corte, proprio sul piano logico.

"Oltre tutto", dice la Corte (cioè oltre la formulazione letterale) "le due proposizioni sono congiunte non soltanto per la loro formulazione letterale" (che è l'unica congiunzione finora esaminata) "ma anche perché logicamente in funzione una dell'altra. Da un lato

infatti, un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato; dall'altro è appunto in un'azione rieducativa che deve risolversi un trattamento umano e civile se non si riduce a una inerte e passiva indulgenza<sup>2</sup>.

Esaminiamo per primo il secondo argomento logico. Un argomento che, espresso in forma semplice senza considerare lo stile letterario, si schematizza così:

- a) Il trattamento umano e civile se non tende ad una azione rieducativa, si riduce ad inerte e passiva indulgenza.
- b) E' da rigettare l'inerte e passiva indulgenza.

Conclusione: il trattamento umano e civile deve risolversi e avere come fine l'azione rieducativa.

Pur non approvando (vedi cap. precedente sul punto a), non criticiamo ora le premesse.

Sottolineiamo solo il risultato: il trattamento umano e civile del condannato deve risolversi in una azione rieducativa.

Questo, da solo, non ci dice ancora niente sull'azione rieducatrice e sulla pretesa sua reintegrazione col trattamento umano e civile <sup>(1)</sup>.

Vediamo l'altro argomento che dovrebbe con questo correlarsi, una trattamento umano e civile è necessario presupposto per una azione rieducativa.

Non esistono giustificazioni logiche di questo argomento. L'affermazione in realtà non può definirsi in sé un argomento, mancando di premesse logiche che non è possibile rintracciare e considerare evidentemente implicite. In realtà si tratta di una premessa indimostrata di un altro più complesso ragionamento logico.

---

(1) Se infatti, per fare un esempio, i cani sono mammiferi, non tutti i mammiferi sono cani.

Vedi per una corretta impostazione dei procedimenti della logica Wesley C. SALMON, Logica Elementare, Bologna, Il Mulino, 1969, pag. 14, con una serie di, esempi.

1<sup>a</sup> premessa: Per una azione rieducativa è necessario il presupposto di un trattamento penale umano e civile.

2<sup>a</sup> premessa: Il trattamento penale umano e civile deve risolversi nell'azione rieducativa.

1<sup>a</sup> conclusione: "La rieducazione e il trattamento umano e civile sono in funzione l'uno dell'altro.

Di conseguenza, specificatamente:

2<sup>a</sup> conclusione: "La rieducazione rimane sempre inserita nel trattamento penale vero e proprio".

La conclusione 1<sup>a</sup> è corretta. Dalla 1<sup>a</sup> premessa si ha che il "trattamento penale è necessario alla rieducazione, dalla seconda che la rieducazione è necessaria al trattamento penale. Ma, rimane il quesito, da dove la 1<sup>a</sup> premessa deriva?

La seconda conclusione non è una conclusione; ma in sostanza, la riaffermazione della 1<sup>a</sup> premessa, si riafferma infatti la necessarietà del presupposto del trattamento penale (vi è sempre inserita) che in più viene consi-

derato necessario e sufficiente (non si potrebbe dar ragione diversa del termine inserita, che chiude la rieducazione nel trattamento penale, in maniera completa, mentre la prima premessa niente ci diceva su eventuali ALTRI PRESUPPOSTI necessari per l'azione educativa).

Anche per quanto riguarda la 2<sup>a</sup> conclusione, ci sono delle scorrettezze, poiché l'argomentazione è ben lungi dal prospettare una coerente corrispondenza biunivoca (1).

Il trattamento può (secondo la Corte deve) ricomprendersi nella rieducazione. Ma il trattamento in particolare per la Corte, quello carcerario, è il solo modo di rieducare? Questo la Logica, è chiaro che non può dir-

---

(1) Si può affermare sempre che per chiarificare un esempio infatti che camminare è agire, è sempre una azione, ma ciò non implica che qualsiasi azione consista unicamente nel camminare.

celo, né possiamo tirarlo fuori dal cilindro con un sillogismo.

Del resto, sarebbe possibile una integrazione come quella proclamata dalla Corte, solo tramite un terzo concetto che integri e suturi le proposizioni di per sé, autonome o nel teorico caso che le due proposizioni siano solo formalmente diverse e vogliano dire (magari con diverse sfumature) la stessa cosa. Ma ciò non è stato neanche tentato, o meglio, non è stato tentato esplicitamente. La logica qui deve cedere <sup>(1)</sup>.

---

(1) In realtà il *trait d'union* esisteva, all'esterno, in un chiamiamolo così, convincimento dottrinale che, considera unico possibile quadro della rieducazione, il trattamento penale, in particolare il trattamento carcerario. E' polemico pensare a tante votazioni, prove e controprove, fatte in sede costituente? E' polemico pensare all'emendamento Leone Bettiol, respinto che molto più chiaramente disponeva in questo senso? cfr. la nota alla sentenza in Giur. Cost 1966 pag. 145 e l'articolo di G. FARRI, La funzione della pena, e l'art. 27 della Cost. in Sc. Pes. 1951, come pure P. ROSSI, Lineamenti di diritto penale costituzionale, 1953, pag. 192.

Ma se cadono i puntelli logici e letterali, su cosa mai si può basare il sopraccennato legame? I due principi al contrario, sembrano avere piena autonomia. In particolare come abbiamo precedentemente accennato "la pena conforme al senso di umanità, si giustifica già al progresso civile della società anche se non dovesse proporgli una funzione di rieducazione"<sup>(1)</sup>, mentre da altra parte "la rieducazione del condannato intesa come "rieducazione = recupero sociale" può conseguirsi anche con mezzi inumani"<sup>(2)</sup>.

E' proprio dalla autonomia che i due principi posseggono, che trae giustificazione il fatto della collocazione, nello stesso comma. Il principio dell'umanità del-

---

(1) SIGISMONDI, op. cit., 154, nota 41.

(2) SIGISMONDI, op. cit., ibidem e cfr. VASSALLI, La riforma della liberazione condizionale, cft. 71, contra GRASSO, Le pene pecuniarie di fronte allo art. 27 comma 3° della Costituzione in Riv. it. dir. proc. pen. 1966, p. 1004 s. .

la pena è infatti la giusta limitazione del principio della rieducazione del condannato che, preso in se e per sé, permetterebbe anche mezzi inumani. Del resto, il principio della rieducazione è necessario completamente del principio dell'umanità della pena in sé sufficiente a garantire il recupero sociale del condannato (1).

Rapidamente si potrebbe comunque dimostrare che quando anche il collegamento ci fosse, questo non sarebbe probante poiché è impossibile che il significato attribuito dal Legislatore Costituente al termine "trattamento" sia, come crede la Corte in questa sentenza, quello di indicare il contenuto della pena detentiva nel momento dell'esecuzione. Piuttosto è logico credere che il termine sia usato in una accezione meno perfetta dal

---

(1) Cfr. PALZONE, Palermo, Cosentino, La costituzione della Repubblica Italiana, illustrata con i lavori preparatori, 2<sup>a</sup> ed. Roma, 1954, 85 s. .

punto di vista tecnico per indicare in modo generico, il contenuto della pena in ogni suo momento<sup>(1)</sup>. Non abbiamo utilizzato il termine "logico" sconsideratamente, dopo le severe critiche precedenti a chi ne abusa. Nella sua nota alla sentenza in esame, infatti, Sigismondi dimostra l'assunto con un rigoroso ed ineccepibile procedimento logico del tipo "per assurdo".

"Se si desse la prevalenza al dato letterale e si adottasse la altra alternativa" (e cioè, aggiungiamo noi, quella del trattamento come contenuto della pena detentiva), "si avrebbe che proprio le pene che sono bandite in nome di questo principio, quali le pene infamanti, le pene corporali, la mutilazione, la castrazione, etc., potrebbero essere reintrodotte dal legislatore nel nostro sistema penale"<sup>(2)</sup>.

---

(1) Conforme SIGISMONDI, op. cit., pag. 154.

(2) SIGISMONDI, op. cit., pag. 154.

Il che è assurdo <sup>(1)</sup>.

Si può sciogliere ora la riserva di provvisorietà precedentemente formulata: la rieducazione è intesa nel testo costituzionale come rieducazione-recupero sociale, sotto questo punto di vista bisogna esaminare la conformità costituzionale delle pene pecuniarie.

Il principio costituzionale della rieducazione del condannato, così come lo abbiamo delineato permette un esame di conformità delle pene pecuniarie <sup>(2)</sup>.

Le pene pecuniarie si esauriscono sotto il profilo esecutivo, nel semplice prelievo di una somma di denaro. E' molto dubbio pertanto possano esercitare una influenza di miglioramento sulla personalità del condannato. Ciò non è da escludersi tassativamente <sup>(3)</sup>, ma non interessa

---

(1) Vedi al riguardo BETTIOL: Sull'umanizzazione del Diritto Penale, in Riv. It. Dir. Pen., 1949, 1 ss.

(2) Contra BETTIOL, Sulla rieducazione del Condannato, in Scritt. Giuridici, Padova, 909.

(3) Vedi Sentenza precedentemente citata, Giur. Cost. 1966, pag. 155.

direttamente il confronto con il principio costituzionale in esame.

A tal fine ci basta rilevare che le pene pecuniarie sono idonee al recupero sociale del condannato e questo è indiscutibile, poiché le pene pecuniarie sono indiscutibilmente fornite di forza intimidativa, l'intimidazione non potando mai mancare alla pena, essendo conseguenza necessaria del fatto che la pena consiste in una diminuzione di beni giuridici.

Siamo giunti finalmente alla conclusione; le pene pecuniarie non sono in contrasto con il principio costituzionale della rieducazione del condannato. Se questo è il risultato cui si perviene dopo aver accettato le premesse prima chiarite, a questo stesso risultato peraltro, giungono moltissimi altri studiosi che pure tali premesse non accettano, in particolare lo stesso significato da noi accolto del termine di "rieducazione".

Il problema della costituzionalità o meno delle pene pe-

pecuniarie, riguardo all'art. 27, 3° comma Cost. è infatti, come è il caso di chiarire, profondamente influenzato dalla divisione che esiste in dottrina sul problema della funzione della pena e la sua soluzione appare difficile, proprio come in politica internazionale certi conflitti locali, dietro cui c'è il contrasto delle grandi potenze.

In particolare, per quanto ci riguarda, le contrapposte posizioni si possono così schematizzare: da un lato i fautori del permanere del preminente carattere retributivo della pena che poggiano sulle note caratteristiche delle pene pecuniarie (più intimidative che migliorative), per dimostrare il loro assunto, dall'altro che pur non tacendosi l'importanza che ancora riveste l'aspetto retributivo, lo considera in ogni caso subordinato a quello che appare la finalità preminente e ultima della pena, la rieducazione, il recupero sociale.

Da questa ultima posizione (pari per autorevolezza anche

se non pari per numero di aderenti), abbiamo, come si è visto, preso le mosse per verificare la costituzionalità dell'istituto delle pene pecuniarie verso gli imperativi del principio costituzionale della rieducazione del condannato, principio che coerentemente alla lettera e alla logica del testo costituzionale (senza parlare dei così spesso chiamati in causa lavori preparatori) si è ritenuto imperativo e di ambito esteso a tutte le pene senza esclusioni.

Per gli assertori invece del prevalente carattere retributivo, della pena, invece le pene pecuniarie non sono incostituzionali ex art. 27, 3° comma o perché questo non le riguarda <sup>(1)</sup>, o perché, il principio della rieducazione ha valore puramente eventuale (le pene cioè dovrebbero ,

---

(1) Vedi Sentenza cui precedentemente accennato. In dottrina MIRTO, I principi del nuovo ordinamento costituzionale come esigenza della riforma del c.p., in Scritti in Onore di Arturo Rocco, Giuffrè, Milano, 1952, pag. 22.

IN QUANTO POSSIBILE, tendere alla rieducazione<sup>(1)</sup>, o perché infine il principio stesso avrebbe un mero valore programmatico "declamativo" "retorico"<sup>(2)</sup>.

In sostanza si giustifica la costituzionalità delle pene pecuniarie con la limitazione del principio costituzionale stesso, per cui paradossalmente, ad un concetto (sedicente) più elevato della rieducazione (in quanto esclusivamente trattamento migliorativo) corrisponde l'impotenza pratica dello stesso ad avere completa efficacia e imperatività sul tutto il sistema del diritto penale. Sono concezioni che come ripetiamo, non ci sembrano accettabili,

---

(1) Vedi PETROCELLI, La pena come emenda in Scritti in onore di Arturo Rocco, Giuffrè, Milano 1952, Vol. II, 328, sg. Dello stesso a., vedi La funzione della pena in Riv. Dir. Penit., 1935.

GROSSO, Le pene pecuniarie di fronte all'art. 27, comma 3°, della Costituzione, in Riv. It., dir. proc. pen., 1966, 1007.

(2) NETTIOL, Repressione e prevenzione nelle esigenze costituzionali, in Scritti Giuridici, Padova 1966, 845, Del diritto penale al diritto premiale, ivi VII 949, ss., Il mito della rieducazione, ivi, II, 995 ecc. .

oltre che per i presupposti da cui partono (diversi da quelli cui aderiamo) per una contraddittorietà interna, poiché dal permanere di aspetti e caratteri retributivi nella pena quale è nel diritto vigente desumono, senza altri appigli, né testuali né logici, non solo il mantenimento della retribuzione come funzione fondamentale della pena, ma anche la limitazione del principio stesso della rieducazione (pur chiaramente espresso nel testo costituzionale senza limitazioni) <sup>(1)</sup>.

Non è qui fuori luogo ricordare che il permanere di aspetti e caratteri retributivi <sup>(2)</sup> nella pena quale è nel diritto vigente possano essere ben altrimenti spiegati ed in modo più aderente ai dettati del testo costi-

---

(1) Vedi per contro, come segno degli ultimi orientamenti della Corte Costituzionale, sotto la presidenza ERANCA, la Sentenza 17 febbraio 1971, n° 22, in Giur. Cost., 1971, 141.

(2) Spesso, anche esplicitamente, riconosciuto anche nella Giurisprudenza, cfr. p. es.: Cassazione 15 aprile 1955, in Giustizia Pen., 1955, III, c. 293.

tuzionale, secondo un modo di vedere largamente diffuso. tra gli scrittori di lingua tedesca della fine dell'ottocento, ed autorevolmente di nuovo sostenuto più recentemente in Italia, la retribuzione riguarderebbe infatti la pena come mezzo, o in altre parole, la natura ed essenza della pena criminale, che poi può essere ulteriormente colta alle più diverse finalità (1).

In Italia la concezione della retribuzione come mezzo è stata sostenuta principalmente dal Rocco (2), dal Petro-

---

(1) Per gli autori di lingua tedesca, vedi il MERKEL, per una sintesi del suo pensiero, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, Stuttgart, 1889, 175, il LIEPMANN, Die Bedeutung Adolf Merckels, für Strafrecht und Rechtsphilosophie, in Z.f.d. ges. STRAFRECHTSW. XVII, 1897, p. 698, lo stesso LISZT (che pure precedentemente aveva criticato tale concezione), in LISZT-SCHMIDT, Lehrbuch d. deutsch. Strafrechts, Bin. LEIPZIG, 25° ed. 1928, p. 31, lo STOOSS; VER BRECHEN UND STRAFE KRIMINAL POLITISCH UNTERSUCHT, in SCHWEIZ, Ztschft. f. STRAFR. 14 (1901).

(2) Il momento dello "scopo", nel diritto penale, in Riv. pen., vol. LXXIII, 1911, p. 26 s.; l'oggetto reato della tutela giur. penale, 1913, rip. in Op. Giuridiche, vol. I, 1933, p. 456.

celli <sup>(1)</sup>, dal Pannain <sup>(2)</sup> e per ultimo dal Vassalli <sup>(3)</sup>, autori tutti, che assegnano alla pena finalità radicalmente diverse fra di loro.

Il rilevare dunque il carattere retributivo che permane nella pena, non aiuta di per sé a risolvere il problema del fine e della pena, un problema che invece può essere correttamente impostato e risolto alla luce dell'art. 27, 3° comma, che identifica la rieducazione come "l'obiettivo principale oltre che indispensabile della pena", poiché "stando al carattere imperativo del dettato costituzionale, l'idea rieducativa non può essere relegata al campo esecutivo, come un accessorio di auspicabile ma non necessaria realizzazione. Essa, può e deve ispirare la fase stessa dell'applicazione giudi-

---

(1) La funzione della pena, 1934, ripubblicato in Saggi di diritto penale, 1952, p. 110.

(2) Manuale di dir. pen. 2° ed., 1950, p. 674.

(3) VASSALLI (Funzioni e insufficienze della pena, cit., pag. 306, con ampia bibliografia.

ziale della pena della quale bene è stato detto che deve cessare d'essere una dosimetria per aspirare a divenire una diagnosi (1).

Una precisazione ci sembra che sia comunque il caso di fare.

Dalla elaborazione che precede, si desume che le pene pecuniarie non sono incostituzionali per la loro natura e meccanismo, rispetto al principio costituzionale della rieducazione del condannato. Questo non vuol dire che sono sempre e comunque, rieducative, che sempre e comunque raggiungano il risultato del recupero sociale del condannato. Si vuol solo affermare che le pene pecuniarie non sono, in quanto tali, incostituzionali e non rieducative. Possono diventarlo però in singole fattispecie, se inadeguate per qualità o quantità, alla funzione da adempiere.

---

(1) VASSALLI, op. cit., pag. 335.

Di ciò si è solo in parte preoccupato il Codice Penale quando nell'art. 24 comma 3° e nell'art. 26 comma 2°, ha attribuito al giudice la facoltà di triplicare la multa e l'ammenda.

Seri dubbi di costituzionalità invece sollevano le pene pecuniarie fisse, per la loro non adeguabilità alla personalità del reo, alla sua capacità criminale, alle sue possibilità economiche, tutti fattori questi, che rendono anche astrattamente problematico il recupero sociale (1).

Una pena pecuniaria che risulti irrisoria in confronto alla gravità del reato, o alle sostanze e ai redditi del condannato, manifesterebbe infatti due gravi carenze. In primo luogo sarebbe solo scarsamente intimidati

---

(1) Vedi in proposito ERICOLA, Pene pecuniarie, pene fisse e finalità rieducativa in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova, 1964, dove però l'autore ritiene contrariamente a quanto da noi assunto che il dettato del 3° comma dell'art. 27, che a suo parere renderebbe incostituzionali le pene detentive fisse, non riguarda le pene pecuniarie.

va, in secondo luogo concreterebbe una eccessiva somiglianza sostanziale con l'esporsi di una somma fatta per ottenere beni o servizi o peggio con i mezzi di corruzione, per ottenere impunità o esenzioni dall'osservanza di obblighi.

Una facile analogia (per menti poco giuridicizzate) che potrebbe far sembrare addirittura lo Stato il Gran Corrotto.

## CAPITOLO V I I

## LE PENE PECUNIARIE E IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA UGUAGLIANZA.

La discordia dottrinale sul valore da assegnare al principio costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini e la stessa varietà dei significati che all'uguaglianza, sul piano politico e sociale, si riferiscono obbligano chi si avvicina come interprete a ricercare in primo luogo se una evoluzione c'è stata nei modi di intendere l'uguaglianza, in secondo luogo a che punto di questa evoluzione si inserisce il dettato costituzionale e quindi in che significato il termine uguaglianza è in esso usato.

La scelta di questo tipo di indagine da far precedere al lavoro di vera e propria interpretazione, del principio costituzionale, ha un valore metodologico di rifiuto per un certo tipo di indagini che sono meccani-

oni perfetti ma astratti e privi di contatto con la realtà (1).

D'altro canto non è un excursus erudito che può essere utile sicché è solo una traccia a grandi linee che si cercherà di delineare.

a) Cenni sull'evoluzione nel modo di intendere l'uguaglianza.

Il principio di uguaglianza inerisce ad un problema tipico della società moderna, quello del contrasto, fra individuo e comunità.

"Libertà ed uguaglianza, scrive il CERRONI (2). Temi es-

---

(1) L'importanza dello studio storico per l'esame e la comprensione dei diversi problemi connessi allo Stato contemporaneo è ormai ammessa dalla maggioranza degli studiosi. Cfr., per tutti Jellinek, La dottrina generale dello Stato, S.E.L., 1921, pag. 534.

(2) Marx e il diritto moderno, pag. 222.

senziali della moderna filosofia politica - vengono in genere prospettate come termini di una autonomia irresolubile: libertà significa autonomia, individualità, eguaglianza significa eteronomia, socialità.

Si tratta di una antitesi che tocca il culmine nel mondo moderno in cui la universalizzazione della libertà - la parificazione politico-giuridica di tutti gli uomini, accentua ed acuisce la tensione con l'eguaglianza. Il primato della libertà sembra scontrarsi a prima vista con l'istanza dell'eguaglianza, tende a risolverla nella istanza-accessoria, della "eguale libertà, appunto nella sanzione della parificazione suddetta di tutti gli uomini singolarmente presi. Un rovesciamento del rapporto libertà eguaglianza, un primato cioè di questa ultima, si prospetta perciò generalmente, come una limitazione della libertà. "Una simile autonomia sembra, non esistere nella polis greca <sup>(1)</sup>, dove la società, è

---

(1) Per quanto riguarda gli ordinamenti giuridici dei

una società integrata e organica così come la sfera ideale è ancora indenne dalla spaccatura futura tra po-

---

./.

popoli più antichi il concetto e l'esigenza dell'uguaglianza fra gli uomini che componevano la Società non era fortemente radicato mentre la Società stessa si presentava frammentata orizzontalmente, nei gruppi più vari e verticalmente in caste chiuse classi ben definite e con poteri autonomi, più o meno limitati a seconda della intrinseca forza di fatto. Questo non vuol dire che nell'esame di quanto ci rimane delle strutture politico-giuridiche di questi popoli, non si rinvenga nessun esempio importante d'applicazione di una qualsiasi forma di eguaglianza. E' stato autorevolmente sostenuto infatti, che un embrione di eguaglianza formale era esistente ed attuata presso gli Egizi, ai tempi della III dinastia (2980, 2900 a.C.), probabilmente originata dalle lotte del re per l'affermazione del suo potere nei confronti della nobiltà e che consisteva in un certo senso nella comune obbedienza di tutti indistintamente, alla legge e perciò al re che la rappresentava (Firenne, *Histoire des institutions et du droit privé de l'ancienne Egypte*, Brussel, 1932-35, vol. I, pag. 191 e sg. e vol. II, pag. 397); come pure presso gli Assiri-Babilonesi, per i quali nel famoso codice di Hammurabi, si insisteva addirittura due volte sul concetto dell'eguaglianza di fronte alla legge, nel prologo e nell'epilogo, con l'intento dichiarato di impedire al potente di opprimere il debole (cfr. Cug. *Eudes sur le Droit Babylonien. Les lois Assyriennes et les lois Hittites*, Paris 1929, pg. 243 e sg.), mentre, per quel che riguarda il popolo ebreo, è noto quanto le sue stesse istituzioni politiche e giuridiche abbiano sempre risentito degli influssi delle

./.

litica e morale e tra morale e diritto, ingredienti ancora fusi nell'indistinto ethos greco" (1).

E' nota la consapevolezza con cui nella polis greca veniva analizzata l'eguaglianza. "I greci distinguevano tre specie di eguaglianza: l'isonomia (o meglio l'isopoliteia) eguaglianza davanti alla legge (di qui l'isopolites, il cittadino di condizione democratica); l'isotimia, l'egual diritto dei cittadini ad accedere alle cariche pubbliche; l'isegoria, l'egual diritto ad esprimere con le parole il proprio pensiero" (1).

---

./o. credenze religiose che importavano una basilare (sia pure generica), uguaglianza di tutti di fronte a Dio per cui tutti, dal più umile al più potente, al re erano sottoposti alla legge divina (cfr. Rabinowitz-Jewish Law, Its influence on the development of legal institutions, New York, 1956 e Ring, Israel Rathslieben Stockholm, Leipzig 1926). Le citazioni delle opere sono tratte da Rosseno (L'eguaglianza giuridica nell'ordinam. costituz. Napoli, 1966, pag. 7-8-9, cui si rimanda, per una ricchissima bibliografia in materia.

(1) CERRONI, op: cit., 223.

E Tucidide riferisce che, sempre a livello politico, la costituzione ateniese di Pericle "ha di proprio l'uguaglianza per tutti, secondo le leggi e con riguardo alle differenze individuali" (1).

Ma solo in una parte della società greca, "il problema della libertà rifluisce in quello della uguaglianza e... non si avvertono le lacerazioni che conosciamo nei moderni" (2).

C'è da ricordare infatti che nel mondo antico, gli esseri umani si distinguevano dovunque in due categorie: da una parte gli individui liberi, dall'altra gli schiavi. Oltre che in Grecia, anche a Roma (le cui istituzioni erano molto meno sensibili di quelle greche ai problemi dell'uguaglianza (3), questi individui "non avevano alcu-

---

(1) Tucidide II, 37 e ss. .

(2) CERRONI, op. cit., 223.

(3) Parte della dottrina arriva addirittura ad escludere che il diritto romano abbia riconosciuto l'uguaglianza giuridica, tanto questo era obiettivamente

na posizione giuridica rispetto all'ordinamento giuridico... , ma erano oggetto di diritti reali o di obbligazione e sottoposti, come le cose al potere assoluto di disposizione del proprietario" (1) .

"La distinzione giuridica trova la sua base nel concetto sociale ed economico del mondo antico, che considera la schiavitù un istituto necessario alla organizzazione di qualsiasi comunità politica, dal quale non può assolutamente prescindersi; il lavoro servile costituisce il principale mezzo di produzione industriale, e in certe regioni anche di quella agricola".

E' tanto forte, la distinzione, da raggiungere un presunto aspetto naturalistico. Ad esempio, questa situazione del "servus" nell'ordinamento giuridico romano "è una situazione inerente all'individuo, indipendentemente dalla

---

./.. limitata e relativa. Così STENDARDI, Libertà ed uguaglianza nello Stato democratico moderno, L.E.C. Milano, 1953, p. 30-31.

(1) VOLTERRA, Istituz. di diritto privato romano, cit.52.

esistenza o meno della potestas o di un diritto reale di un uomo su di esso: se ad es. il proprietario abbandona lo schiavo, non per questo lo schiavo diventa libero, ma giuridicamente è considerato una res nullius o una res derelicta..."<sup>(1)</sup>.

Si potrebbe quindi dire che in alcuni popoli del mondo antico, una certa mancanza di lacerazioni gravi nel tessuto sociale riposa sulla più grave e generale discriminazione fra gli uomini che secondo Gaio "aut liberi sunt aut servi"<sup>(2)</sup>. Contro, isolato, il pensiero di un sofista, Antifonte<sup>(3)</sup>.

---

(1) VOLTERRA, op. cit., ibidem.

(2) Vedi per esemplificazioni in Grecia, Platone (Rep. III, 415 a.C.), e la critica di Aristotele alle teorie di eguaglianza "distributiva", di Falea Calcedonio (Pol. II, 1266 b.), in cui il filosofo si chiede se fra i beni da ripartire ci siano anche gli schiavi.

(3) ANTIFONTE, P. 1364 frg. 2, trad. it. di Bignone, "Antifonte sofista ed il problema della sofistica nella storia del pensiero greco, in Studi sul pensiero antico, Napoli, 1938, 60, e in parte Cicerone, Leg. I, 10, 30, I, 18 e 49.

Interessante rimane a questo proposito la distinzione di Ulpiano, che vede da una parte l'uguaglianza per diritto di natura e dall'altra la disuguaglianza per diritto delle genti.

Differente si presenta il problema dell'uguaglianza nel mondo feudale. Al contrario della società antica "mentre non v'è più esclusione ad un polo di una sezione del genere dell'umanità, dall'altro polo non vi è più la comunità organica dei liberi; tutta la società, si frammenta in una gerarchia etico-politica strutturata dalle attività sociali (1).

Si arriva cioè a ciò che Marx definì la democrazia della illibertà, cioè "se la libertà greca era una libertà eguale di pochi, la libertà medievale è una libertà diseguale di tutti (2).

Una differente concezione non si ha che con il giusnatu-

---

(1) CERRONI, op. cit., 233.

(2) CERRONI, op. cit., 236.

ralismo, nell'età moderna.

"E' l'età moderna che solleva con il giusnaturalismo, l'istanza della diffusione generale del riconoscimento umano di tutti gli individui, che cioè teorizza una società effettivamente universale, svolta dai vincoli naturalistici" e quindi liberata dai corpi particolari" (1).

Il che sostanzialmente avviene capovolgendo il rapporto comunità-individuo e postulando l'individuo come avente una originarietà naturale. In questo modo la società, più che un fatto naturale è un fatto storico, di cui si ricercano le origini, convenzionali e pattizie.

Proprio dopo che l'assolutismo ebbe frantumato gli antichi conglomerati umani e distrutto ogni potere sovrano intermedio fra lo Stato e l'individuo.

---

(1) CERRONI, op. cit., 237.

Scrive Gaetano Mosca <sup>(1)</sup> "(Senonché), l'assolutismo burocratico del secolo decimottavo aveva in un punto solo preparato il terreno all'applicazione delle nuove teorie democratiche; distruggendo cioè, o riducendo a vana parvenza, ogni sovranità intermedia fra il potere supremo e i singoli cittadini, facendo sì che fosse possibile concepire la sovranità popolare come la sovranità della pura e semplice maggioranza numerica di coloro che facevano parte di uno Stato, e non già alla maniera medievale, che si prolungò del resto fino a tutto il secolo decimosesto ed ai primi decenni del decimosettimo, come l'espressione della volontà dei capi ereditari e naturali del popolo, ossia dei baroni e dei rappresentanti dei Comuni e delle Corporazioni".

Basta avere una certa dimestichezza con gli scrittori politici medievali e anche con quelli posteriori del '500

---

(1) GAETANO MOSCA, *La Classe Politica*, LATERZA, 1966, pag. 224, a cura di Norberto Bobbio.

e del principio del '600, per comprendere come essi adottassero il concetto di sovranità popolare, ereditato dalla classica antichità, alle condizioni della società nella quale vivevano.

Perciò quando San Tommaso, Marsilio da Padova, Buchanan, Althusius ecc., parlano del popolo essi pensano sempre che questo sia legittimamente rappresentato dai suoi capi naturali, ossia dai baroni e dai capi delle corporazioni e dei Comuni, che essi chiamano in vario modo, selecti, ephori, ecc. . L'idea che tutti i singoli individui dovevano avere una parte uguale, nell'esercizio della sovranità, non poteva nascere se non dopo che l'assolutismo burocratico ebbe frantumato gli antichi conglomerati umani e distrutto ogni potere sovrano intermedio, fra lo Stato e l'individuo".

Ma un contributo di notevole importanza all'affermarsi dei principi egalitari, era venuto da tutto l'illuminismo, per il quale ci piace riportare un brano del dizio-

nario filosofico di Voltaire alla voce "eguaglianza"<sup>(1)</sup>.  
"Tutti gli uomini sarebbero dunque necessariamente uguali se fossero senza bisogni. La miseria congenita alla nostra specie subordina un uomo ad un altro uomo: la vera disgrazia non è la disuguaglianza, ma la sottomissione. Importa ben poco che il tale si chiami Sua Altezza o il tal altro Sua Santità, quel che è duro è servire lo uno o l'altro".

Come si vede l'eguaglianza è però inquadrata da Voltaire più nell'ambito individuale che sociale, si confonde con la libertà, l'autonomia e l'indipendenza. Più oltre infatti, scrive:<sup>(2)</sup> "Il genere umano, così com'è non può sussistere a meno che non vi sia una infanità di uomini utili che non possiedono assolutamente nulla: infatti un uomo agiato certamente non abbandonerà la sua terra per

---

(1) VOLTAIRE, Dizionario filosofico, 1764, ed. BUR, p.66, p. 160.

(2) VOLTAIRE, op. cit., pag. 162.

venire a lavorare la vostra; e se avete bisogno di un paio di scarpe non sarà un referendario al Consiglio di Stato a farvele. L'eguaglianza è dunque al tempo stesso, la cosa più naturale e la più chimerica".

Una contraddizione è possibile avvertire: presente come si è visto in parte già in Ulpiano, l'uomo sarebbe "naturalmente" uguale prima di "entrare" nella società, inquadrata nella storia e sentita come bisogno e limite pratico a quella stessa eguaglianza che, vista come è vista, al di fuori della società, rimane una pura affermazione etica o religiosa.

Sono evidenti i contatti con la concezione cristiana della uguaglianza dei figli di Dio nel Padre che non tocca le realizzazioni politiche se non per incidente <sup>(1)</sup>, e

---

(1) Vedi S. PAOLO (Coloss. III, 2), Tertulliano (Apol., XXXIX) Minucio Felice (Octavius XVI) per S. Agostino (De doctr. Christi, I, 23; sull'eguaglianza, non inficiata dalla persistenza della schiavitù, per S. Paolo poco importante ed esteriore, per S. Agostino derivazione del peccato (De Civ. Dei, XIX, 15).

con quella stoica i cui seguaci "come Seneca, insegnavano che la schiavitù non esisteva nella natura umana e che la condizione di libero o di servo erano dovute alla fortuna o alla ingiustizia", ma, "pur facendo risaltare il loro ideale filosofico di fronte alla realtà del loro tempo, non potevano immaginare un ordinamento statutario che riconoscesse a tutti gli esseri umani personalità giuridica" (1).

Un'uguaglianza spirituale, astratta dalle cose terrene è in un certo senso infatti comune alle due concezioni. Più o meno consapevolmente un atteggiamento che riecheggia la posizione cristiana (saldamente consolidata nella cultura d'Occidente) è presente ad esempio ancora in LEIBNITZ.

In effetti, l'uguaglianza come la concepisce questo filosofo, basata com'è sul fatto che la proprietà del corpo spetta all'anima che è inalienabile e non è acquistabile,

---

(1) VOLTERRA, op. cit., 23.

né consente che il corpo a sua volta possa passare di proprietà, è una eguaglianza spirituale che contemporaneamente, se non consente il passaggio di proprietà del corpo, né ammette però la disponibilità, aprendo la strada alle disuguaglianze pratiche.

"Un uguagliamento degli uomini su questo piano significa insomma eguagliamento delle dignità individuali, delle spiritualità umane ma al tempo stesso significa fondazione, presupposizione e quindi giustificazione delle disuguaglianze sensibili, reali" (1).

Più chiaramente potremo dire che completa il discorso Locke (2), "L'uomo, in quanto è padrone di se stesso e proprietario della propria persona, ha sempre avuto in sé il primo fondamento della proprietà".

Proprio in una giustificazione dell'eguaglianza (ideale) degli uomini, si ritrova dunque la base logica per cui,

---

(1) CERRONI, op. cit., 250.

(2) LOCKE, Due Trattati sul Governo, Torino, 1948, pag. 269.

sebbene tutti abbiano diritto alla proprietà molti se ne sono esclusi rimanendo solo un tramite per la proprietà altrui.

La stessa problematica e le stesse contraddizioni <sup>(1)</sup>, si ritrovano in Kant per cui sostanzialmente l'autentica persona può essere solo l'individuo empiricamente indipendente o proprietario privato (al quale solo infatti accorda una capacità di determinazione della sfera pubblica, in quanto cittadino attivo <sup>(2)</sup>).

Tutti gli altri (i servi, le donne) sono invece cittadini passivi.

"Questa dipendenza della volontà degli altri, argomenta appunto Kant <sup>(3)</sup>, o questa disuguaglianza non sono tuttavia in nessun modo contrari alla libertà ed all'uguaglianza dei medesimi come uomini, i quali uniti formano un po-

---

(1) Vedi Cerroni, 251.

(2) Cerroni, op. cit., 253.

(3) KANT, Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto, Torino, 1956, pag. 501.

polo".

E questo naturalmente perché l'uguaglianza è ancora concepita astrattamente, fuori dei rapporti sociali, come fuori dei rapporti sociali era il secondo termine della Triade della Dichiarazione della Rivoluzione Francese: Libertà Eguaglianza Fraternità, dove l'uguaglianza non è che eguaglianza di libertà.

"Né Kant, né l'epoca sua, scrive il Solari <sup>(1)</sup> erano in grado di intendere che libertà ed eguaglianza erano forme vuote per chi non era membro attivo della società civile <sup>(2)</sup>; essi non immaginavano che la loro formula, men-

---

(1) SOLARI, Filosofia del diritto privato, I°, Torino, 1959, p. 221.

(2) Un discorso a parte a questo punto meriterebbe l'opera di Rousseau, il primo teorico dell'uguaglianza moderna che in tale inserimento del concetto d'uguaglianza nei rapporti sociali intuì dedicando una così larga parte della sua opera, alla teorizzazione di una associazione politica organica in cui le sfere individuali non sono solo garantite dallo Stato, ma si risolvono in una comunità pubblica in cui tutti operano da uguali. (Vedi Discorso sulla origine ed il fondamento della disuguaglianza tra gli uomini 1753, p. II; il limite della teorizzazione rousseau-

tre sanciva un privilegio per i detentori della proprietà escludeva il lavoro dai vantaggi della vita civile". Nelle stesse distinzioni per cui non di eguaglianza tout court si parla, ma, a volta a volta di eguaglianza "naturale", eguaglianza "morale" eguaglianza "spirituale" eguaglianza "legale", eguaglianza "politica", è implicito un più sostanziale distinguo: l'eguaglianza è un concetto che non può essere realizzato integralmente ma, date le circostanze materiali ed i bisogni economici, che hanno una loro logica ineliminabile, solo in parte.

---

./.. niana (tanto spesso accusata di utopismo) si può invece riscontrare nella mancanza di una analisi approfondita della situazione delle strutture economiche e sociali in cui si trova l'uomo (pensiamo alla iniziale, famosa critica della proprietà privata, lasciata poi incompiuta), per cui la riforma radicale che infine l'autore propugnerà, sfumerà nell'etica, si direbbe, oggi nella "rivoluzione delle coscienze" (vedi *Contratto Sociale* 1762, II, 7), e critica in MARX, *La questione ebraica*, 1844). Per una applicazione politica pratica, di certe intuizioni rousseauiane vedi la parentesi di Robespierre nella travagliata storia della Rivoluzione Francese. Una interessante raccolta dei più indicati discorsi dell'Incorruttibile in Robespierre, *La rivoluzione Giacobina*, a cura di U. CERRONI, Roma, Ed. Riuniti, 1970.

Vediamo invece la svolta che si opera con Marx<sup>(1)</sup>.

Per primo Marx si pone invece il problema di inquadrare l'eguaglianza nelle proposte di trasformazione della struttura sociale nel senso illuminato dall'analisi economico-scientifica, del Capitale.

Questo porta a conclusioni pratiche e teoriche che non sono state nemmeno presenti tutte negli stessi studiosi di matrice marxista.

Non si tratta semplicemente di riempire di un effettivo contenuto sociale i diritti già proclamati ma solo formali (anche se ciò è stato affermato<sup>(2)</sup>). Individuato come precipuo dell'uomo il fatto che produce i suoi mezzi di sussistenza, e che la struttura della società è data dall'insieme dei rapporti di produzione determinati indipendentemente dalla sua volontà, "Per Marx si pone, invece,

---

(1) Su MARK, per quanto riguarda il diritto, vedi in posizione critica KELSEN, La teoria comunista del diritto, Milano 1956.

(2) Vedi J. STRACHEY, "Il Capitalismo contemporaneo" 1957, Milano, p. 312.

il problema di una eguaglianza nella produzione e cioè non di una eguaglianza delle proprietà; ma di una proprietà eguale, o proprietà direttamente sociale, di una organizzazione del rapporto di produzione moderno tale da escludere progressivamente (con la proprietà privata) proprio la separazione tra individuo e società, tra società e Stato, e da postulare organicamente l'estinzione dello Stato e l'autorganizzazione della comunità<sup>(1)</sup>.

La lotta alla disuguaglianza passa decisamente con Marx dalla teorica affermazione etico-moralistica alla pratica della sfera sociale, all'economia, in una concezione, dove l'eguaglianza politica dovrebbe piuttosto che coordinarsi con la disuguaglianza sociale, tendere al suo superamento verso una società organica ed omogenea, una società veramente umana.

Note sono le critiche di Marx alle concezioni utopistiche

---

(1) CERRONI, op. cit., 273.

dei socialisti che lo precedettero. Sullo stesso piano sono le sue critiche ai vecchi principi egalitari, idee che svincolate dalla realtà si condannavano all'inattuabilità e a funzioni di vuote (e a volte ipocrite) dichiarazioni di principio <sup>(1)</sup>.

E' tutto il modo di concepire l'eguaglianza che finalmente trova una formulazione comprensiva e non parziale, ciò che in Italia verrà chiamata eguaglianza sostanziale.

Il principio costituzionale dell'uguaglianza non può che venir interpretato alla luce delle teorie per ultime esposte. Ciò per la logica intrinseca dei due capi di cui è composto, oltre che per la non estraneità delle concezioni marxiste alla redazione ed approvazione.

---

(1) Vedi, Per la critica del programma del Gotha (1875), per Marx e le opere di Kautsky (Il Programma socialista, Milano 1914), e Bucharin (Bucharin-Preobrazhensky, L'ABC del Comunismo, I, Milano 1921.

All'affermazione dell'uguaglianza segue il riconoscimento, nella realtà, di un sistema di rapporti sociali che inducono "differenziazioni di posizione sociale fra gruppi e gruppi della popolazione, tali da contrastare con la parità di dignità sociale e da ostacolare lo sviluppo di un gran numero di persone e più praticamente dei lavoratori" (1), per cui viene sullo stesso piano pratico posto "l'obbligo per la repubblica di rimuovere detti ostacoli, promovendo una trasformazione della struttura economica-sociale, da eliminare da un lato situazioni di privilegio non connesse o non proporzionate all'attività di lavoro e da elevare dall'altro la condizione delle categorie sottoprotette, nel senso non solo di attribuire ai loro appartenenti i mezzi per condurre una esistenza dignitosa ma anche di renderli partecipi attivi e consapevoli a tutti i settori dell'organizzazione sociale in relazio-

---

(1) MORTATI, op. cit., 946.

ne alla capacità di ciascuno" (1).

Dall'indagine storica siamo così arrivati all'analisi del principio costituzionale con già una traccia, che potremo definire storico-politica che ci può guidare nell'interpretazione.

Sulla base di questa traccia possiamo ora più efficacemente avvicinarci ad esaminare un contenuto, chiaramente non solo giuridico, ma anche politico, come quello dell'articolo terzo della Costituzione.

b) Analisi del contenuto del principio costituzionale della uguaglianza.

Abbiamo affermato che il principio costituzionale dell'uguaglianza ha carattere strettamente politico.

---

(1) MORTATI, ibidem.

E' proprio dalla accentuata politicita di questo principio, che conseguono tutte le difficolta interpretative e le divergenze dottrinarie che rendono difficile un discorso lineare. Non si tratta, come purtroppo spesso avviene, di accademismo o di esercitazioni per iniziati; in una certa interpretazione (cui noi aderiamo) del principio costituzionale dell'uguaglianza c'è infatti il germe di una trasformazione rivoluzionaria<sup>(1)</sup>, e dell'instaurazione di nuove strutture, di un nuovo sistema.

Il vizio comune a gran parte delle interpretazioni che sembrano insufficienti proprio da questo trae origine: dal voler interpretare e limitare ciò che è nuovo alla luce di strutture e concezioni che, già effettive, ora lo sono invece solo in quanto al nuovo si conformino.

---

(1) L'uso del termine rivoluzionario può sembrare inadatto/ Ciò è solo per chi non sa distinguere il termine "rivoluzione" dal significato di violenza sovvertitrice" che è il più comune. Vedi per un diverso e più vasto uso P. DE FRANCISCI, Sintesi storica del diritto romano, cit. .

In altre parole la comune base di tutte quelle teorie che fondano la comprensione del sistema delineato dalla Costituzione, i suoi momenti più qualificanti appunto nell'art. 3. Se si svuota di concretezza imperativa il contenuto di questo articolo, infatti l'intera Carta Costituzionale perde le sue caratteristiche peculiari e si trasforma in uno schema abbastanza elastico per essere riempito dalle ideologie più varie, da più vari modi di governare e fare politica.

Per questo non sono soddisfacenti tutte quelle interpretazioni che lasciano la più completa libertà al legislatore nell'approntamento del contenuto delle leggi.

Per questo non ci sentiamo di aderire a teorie come quelle che confinano il principio d'uguaglianza nella programmaticità o nell'esecuzione <sup>(1)</sup> o a concezioni come quelle dell'Esposito, che ricostruendo le origini delle

---

(1) Per un'accurata critica di tali concezioni, vedi PALADIN, Il principio costituzionale dell'uguaglianza, Milano 1965.

disuguaglianze e dei privilegi nell'esercizio della pari efficacia dell'ordinamento, considera il principio come vincolo della sola forza delle leggi e non del loro contenuto <sup>(1)</sup>.

In base a teorie come queste, poco o niente ci sarebbe di nuovo rispetto a quanto si intendeva intesa d'uguaglianza ai tempi dello Statuto Albertino che all'art.24 recitava: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo e grado, sono uguali davanti alla legge", e poneva a salvaguardia del godimento dei diritti civili e politici solo la riserva di legge.

L'integrazione che invece opera il secondo comma rispetto alla eguaglianza stabilita nel primo comma, che consiste nella parità di trattamento di fronte alla legge (eguaglianza "formale") costringe invece a ricostruire un più complesso tipo di uguaglianza, l'uguaglianza so-

---

(1) Vedi ESPOSITO, Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione, in La Costituzione Italiana, Saggi 1954.

stanziale che come abbiamo precedentemente osservato, trova una sua esatta collocazione nella storia della evoluzione dei significati e dei contenuti attribuiti all'uguaglianza.

Se si accetta un tale assunto e cioè si vede nel principio e. d'uguaglianza un limite all'attività legislativa, è chiaro che il discorso si sposta sui casi in cui il potere è limitato e sui criteri che presiedono all'applicazione del principio nelle diverse situazioni.

Un primo criterio è facile ravvisare nell'impossibilità di violare le regole della logica, un limite questo comune a tutte le attività discrezionali. Incostituzionale sarebbe la legge "che disponga trattamenti differenziati per determinare categorie di rapporti, allorché dallo stesso suo testo o dalle altre disposizioni ad esso collegate risulti la inesistenza delle peculiarità dei rapporti regolati che vengono allegate per

giustificare i trattamenti medesimi, oppure quando tale peculiarità appaiano prima facie prive di ogni carattere di ragionevolezza, così da fare argomentare la violazione del principio del trattamento paritario"<sup>(1)</sup>. Con tale criterio, se si è già fuori del campo della mera programmaticità, pure si limita ancora moltissimo la sfera di indagine consentita al giudice, permettendo la sussistenza di tutte le disuguaglianze "non illogiche" o abilmente presentate come tali, probabilmente in nome del principio della non interferenza fra i tre poteri, principio storicamente superato negli ordinamenti positivi, ma ancora vivo in larga parte della dottrina.

Alle stesse critiche prestano il fianco teorie come quella del MAZZIOTTI<sup>(2)</sup>, che allargano la esigenza di coerenza delle singole leggi all'intero ordinamento ma manten-

---

(1) MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Tomo II, Padova, pag. 936.

(2) MAZZIOTTI, Diritto al Lavoro, 1956, pag. 106 e sgg.

gono l'ambito, ai casi di normazioni fra loro contraddittorie.

Uno sforzo interpretativo maggiore è quello fatto dal PALADIN<sup>(1)</sup>, che identifica il contenuto del principio nel divieto di leggi speciali o eccezionali quanto sfornite, di giustificazione fondata, e delle leggi personali in tutti i casi, intendendo per leggi personali, leggi riferentisi a soggetti predeterminati, anche se all'apparenza generali (pseudo-generalità)<sup>(2)</sup>.

L'interpretazione del Paladin che è fondamentale per la ampiezza delle motivazioni e gli sviluppi di cui è suscettibile, non resiste ad una facile critica: "una volta ammessa la validità di norme di eccezione sulla base della loro giustificatezza, non si riesce a spiegare come questo stesso criterio non debba essere invocato a sostegno

---

(1) PALADIN, Il principio costituzionale dell'uguaglianza, Milano, 1965, pag. 178 e segg. .

(2) Contro Sentenza 77 del 1964, della Corte Costituzionale.

di una legge personale, quando si dimostri che l'accezzionalità della situazione si presenta solo nei riguardi, di uno o più soggetti, determinati" (1).

Siamo arrivati, con questa correzione, a quello che ci sembra un punto fermo.

Una volta accertato che il contenuto del principio c. d'uguaglianza implichi il controllo del giudice costituzionale sulla legislazione diversificata irragionevolmente per situazioni uguali, non eresta che domandarci se è solo a ciò che si riferisce il principio o se invece questo importi anche la diversificazione di un trattamento generalizzato anche se relativo a situazioni fra loro differenti.

Considerando che nella sostanza le due fattispecie portano a risultati paralleli "sembra che non sussistano ragioni che debbano indurre ad affermare una disciplina

---

(1) MORTATI, op. cit., 937.

difforme nei due casi, dato che questi si presentano quali aspetti di uno stesso fenomeno e pertanto da apprezzare con gli stessi criteri <sup>(1)</sup>.

Il quadro dell'individuazione del contenuto del principio si completa ora con qualche breve accenno alla fondatezza delle giustificazioni dei trattamenti disuguali (o come si è visto) uguali rispetto a situazioni differenti: la cosiddetta ragionevolezza.

Questo criterio fa la sua comparsa nelle sentenze della Corte Costituzionale a partire dal 1959 (vedi sentenze 46 del 1959, 16 del 1960 e 42 del 1961). Nella elaborazione della Corte si riafferma l'esigenza del rispetto delle scelte politiche, del legislatore purché le discriminazioni da esse operate siano fornite di fondamento oggettivo, siano informate a criteri di razionalità e non siano manifestamente arbitrarie.

---

(1) MORTATI, op. cit., 939, Vedi conformemente sentenze 67 e 155 del 1963, n. 29 e 39 del 1964 e n. 7 del 1965 della Corte Costituzionale.

Sono affermazioni perfettamente condivisibili ma bisognose di integrazione.

Il rispetto della funzione legislativa ed il self-restraint della Corte non possono che cedere di fronte all'esigenza di accertare se particolari norme si accordano con gli interessi voluti tutelare dalla Costituzione<sup>(1)</sup>.

Il primo parametro della giustificatezza della discriminazione ed il più importante deve essere la Costituzione stessa. Questo vale, ed è logico, con ancora maggior rigore, quando la differenza di trattamento riguarda una delle situazioni tassativamente elencate nel 1° comma dello articolo terzo stesso, ma è ugualmente valido per tutte le materie in cui la Costituzione detta norme particolari o alle quali sono suscettibili di applicazione i principi generali che dalla Costituzione si desumono.

In secondo luogo, assumono rilevanza i principi generali

---

(1) Cfr. RODOTA', La svolta "politica" della Corte Costituzionale, in *Politica del Diritto*, 1970.

dello ordinamento giuridico non costituzionalizzati, e si può convenire pur con qualche riserva con il Mortati "i canoni della logica del senso comune, le regole dell'esperienza e della tecnica ed anche, quando occorra, gli apprezzamenti derivabili dalla conoscenza sociale" (1).

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione questo principio non ottiene direttamente al diritto penale, ma in esso, come in tutto l'ordinamento giuridico, è suscettibile di produrre, profonda influenza. In relazione alle pene in particolare, è certo che tale principio importa il divieto di diversificazione.

Profili di incostituzionalità, a tale riguardo, si profilano, nella vigente legislazione in modo particolare per le pene pecuniarie ma giova ricordare che ciò non significa che con esse, tale principio abbia riferimento. Il trattamento carcerario a livello legislativo, indifferenziato attualmente, ma tale stato di fatto non sareb

---

(1) MORTATI, *op. cit.*, 939.

be garantito per il futuro se non ci fosse l'art. 3 che ora abbiamo esaminato. Come pure (nella eventualità della introduzione di nuovi tipi di pene, senza l'art. 3 sarebbe possibile reintrodurre, magari in maniera camuffata, privilegi penali e di trattamento speciale, se non addirittura di riserva di pene speciali a categorie speciali di cittadini individuate p. es. in base alla razza, alle opinioni politiche, alla religiose, al sesso. Anche quest'ultimo principio costituzionale che viene in esame, riguarda dunque indifferentemente sia le pene pecuniarie, che tutte le altre pene.

c) Profili di sospetta illegittimità delle pene pecuniarie.

Un primo profilo per cui l'istituto delle pene pecuniarie rileva rispetto all'art. 3 della Costituzione, at-

tiene alla struttura stessa delle pene pecuniarie nella legislazione italiana. Queste infatti vengono previste ed irrogate in modo non proporzionale alle condizioni economiche del reo.

Ad una conclusione diversa potrebbe portare un superficiale esame delle norme di cui agli artt. 24 comma 3° e 26 comma 2° c.p. che attribuiscono al giudice la facoltà di aumentare fino al triplo la multa e l'ammenda quando per le condizioni economiche del reo la pena stabilita possa ritenersi presumibilmente inefficace, anche se applicata nel massimo. In realtà in queste norme non si delinea però una sia pur rudimentale meccanismo, di proporzionalità alle condizioni economiche del reo. La loro ratio, espressa, è quella di evitare che la pena possa risultare inefficace per chi, in condizioni particolarmente facoltose, venga perciò a sopportare un sacrificio minimo e niente affatto intimidativo. Questo non significa proporzionare la pena alle condi-

zioni economiche del reo, anche se è una facoltà che a tali fini potrebbe essere utilizzata fino ad un certo punto.

Il massimo dell'aumento continua infatti ad essere prefissato e privo di un parametro precisa di riferimento alle concrete condizioni economiche del condannato.

In secondo luogo è previsto solo il caso di una efficacia minima e perciò aumentabile e non inversamente di una eccessiva incidenza sui meno abbienti e correlativa diminuzione, tutti sicuri indizi di una applicazione delle pene pecuniarie che se per certi versi, tiene conto delle condizioni economiche del reo, ad esse non è proporzionata <sup>(1)</sup>.

L'introduzione delle pene fisse, irrogate senza tenere conto di certe classi era stata invero tal suo pappari

---

(1) Contra Dolcini, op. cit., 433, per il quale i sunnominati articoli concretano appunto la perfetta atguazione delle esigenze del principio dell'uguaglianza.

re (fine sec. XVIII) salutata come un passo avanti sulla via dell'uguaglianza.

Prima di allora infatti si teneva conto delle condizioni economiche del reo (e di eventuali titoli nobiliari, o appartenenza a ceti particolari) ma per diminuire l'entità della pena o mutarne il tipo in una più mite) (1).

In questo quadro è ovvio che l'imposizione di una pena fissa (per ricchi e poveri oltre che per nobili e "ignobili") si potesse considerare una garanzia, contro una discrezionalità esercitata in danno ai deboli.

Ben presto però, correlativamente all'evoluzione che subiva il concetto di eguaglianza cominciò a profilarsi il problema di livellare non tanto la pena, ma i suoi effetti, in particolare quelli negativi. Riguardo alle pene pecuniarie, per lo meno a livello teorico e senza una com

---

(1) Ricordiamo il principio espresso da FARINACIUS (Vedi il suo *De poenis temperandis*, 1605, p. 254) "Nobiles, divites et in dignitate constituti regulariter puniuntur mitius quam ignobiles, pauperes et minus digni".

pieta consapevole, abbastanza presto fu identificato il centro della questione, l'equivoco che permetteva di garantire una eguaglianza formale operando poi di fatto come una discriminante in danno di poveri.

L'equivoco logico consisteva nel considerare uguali per postulato, i sacrifici inerenti a pene uguali.

In ogni ragionamento che tocca il problema dei sacrifici (considerandolo rilevante) o propone una diversificazione (a favore dei meno abbienti) nelle pene pecuniarie l'equivoco viene invece, implicitamente per lo meno chiarito.

Così il Filangeri nella sua "Scienza della legislazione", osserva che le pene in questione erano inegualmente sentite e più oltre proponeva un primo sistema pratico "Le pene pecuniarie, scriveva non devono determinare la quantità della multa, ma la porzione che si deve sottrarre dalle fortune del reo. Colui, per esempio, che sarà convinto di aver commesso il tale delitto, sarà punito

con la perdita della terza, quarta o quinta parte dei suoi beni.

Così ancora Bentham<sup>(1)</sup>, che vede nella pena pecuniaria proporzionale, l'unica sanzione conforme ad eguaglianza.

In effetti si potrebbe rendere oggi più esplicito così il ragionamento: In applicazione del principio di una eguaglianza sostanziale, più soggetti riconosciuti colpevoli di reati di identica gravità, che abbiano dato prova di identica capacità a delinquere debbono sopportare, per effetto della condanna, un medesimo sacrificio.

Per quello che resta il nostro campo di indagine è facile intuire come il problema appaia con i contorni molto più netti.

La differente sensibilità non solo risulta anche solo a livello intuitivo più macroscopica, ma anche suscetti

---

(1) BENTHAM, *Théorie des peines et des récompenses*, in *Oeuvres*, trad. francese, 3° ed., 1940, T. II, pag. 85.

bile di una misurazione ed identificazione soddisfacentemente oggettiva.

Se infatti si accetta il principio dell'utilità marginale decrescente del reddito (vedi teoria delle curve di indifferenza in Pareto, o teoria delle preferenze rivelate) (1) è chiaro che ad un reddito maggiore corrisponde un sacrificio minore nell'esborso di una somma e cor-  
felativamente ad un reddito minore un sacrificio maggiore.

La risultanza sarebbe che i non abbienti sopportano a parità delle altre circostanze, per le loro condizioni economiche, un trattamento deteriore ingiustificato. Che tipo di contrasto? La questione non è stata mai sottoposta in questi termini alla Corte Costituzionale, ma la gravità della disarmonia del sistema attuale con il

---

(1) Per una completa trattazione dell'argomento cfr. R.C. LIPSEY, Introduzione all'Economia, Milano 1967, II° ed., oppure DI NARDI, Economia dello scambio, Napoli 1967, p. 171 e seg. .

dettato dell'art. 3 suggerirebbe l'ipotesi della disarmonia più grave: l'illegittimità costituzionale.

Il secondo profilo per cui le pene pecuniarie vengono in esame è quello della conversione delle stesse in pene detentive qualora il condannato sia insolubile. La cui finalità è chiaramente di evitare che certe norme penali risultino inefficaci, nei confronti dei non abbienti.

Come abbiamo già accennato, presupposto di tale istituto della conversione è l'insolubilità del condannato. All'insolubilità (accertata senza attenzione alle cause che l'hanno determinata, sulla base di certificati dell'autorità comunale, del procuratore delle imposte e dell'ufficio di polizia tributaria del luogo di residenza o domicilio), fa seguito automaticamente la conversione, sicché è come se la pena detentiva fosse di già comminata nella sentenza di condanna, subordinatamente al mancato pagamento della pena pecuniaria.

Nella sostanza l'alternativa normalmente paventata è la rinuncia a punire l'insolvibile compromettendo le esigenze della difesa sociale lasciandogli prevedere l'impunità.

Correlativamente il ricorso alla reclusione degli insolvibili è considerato "male minore" giustificato dal principio della inderogabilità della pena.

Ora, la valutazione della libertà personale che così si opera, secondo criteri prettamente monetari non sembra forse perfettamente armonica con la struttura dei principi che si desumono dalla costituzione repubblicana, tal contrario di quanto afferma l'ordinanza di rinvio del problema dalla Corte Costituzionale del pretore di corte, questa disarmonia non è tale da costituire un punto di rottura sotto il profilo costituzionale (1).

---

(1) Vedi ANTEA, Cap. III.

Serissimi dubbi invece si sollevano col diretto riferimento all'art. 2 e al principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale. Il corollario che da tale principio si è tratto a proposito della graduabilità secondo il reddito è ancora pertinente. Più soggetti, cioè riconosciuti colpevoli di reati di identica gravità che abbiano dato prova di identica capacità a delinquere, debbono sopportare per effetto della condanna, un medesimo sacrificio.

L'istituto della conversione discrimina in danno dei non abbienti sul presupposto della loro insolvibilità. E' un trattamento discriminatorio che ha per base quelle condizioni economiche tassativamente nominate dalla Costituzione.

La Corte Costituzionale, investita del problema, non ha ritenuto l'istituto lesivo del principio costituzionale e ciò perché "è chiaro... che nel porre i cardini costituzionali dell'ordinamento penale, la conversione non è

apparsa appunto lesiva del principio di uguaglianza dichiarato in altre norme della Costituzione. D'altra parte, se talora in qualche modo diversa si manifesta in concreto l'incidenza della pena, un coefficiente fondamentale ricompono e livella ogni disparità ed è la necessità che tutti i soggetti di qualunque condizione (e fatte salve le particolarità di ciascun caso) sono pari nella responsabilità di fronte al reato; riaffermazione, e non negazione del principio di uguaglianza (1).

A prescindere dal poco convincente richiamo a ciò che è o non è apparso al Legislatore Costituzionale, il resto del Reasonamento della Corte si fonda sul fatto che l'esigenza di inderogabilità della pena giustifichi la discriminazione.

Una tale affermazione potrebbe logicamente fondarsi so-

---

(1) Vedi Sentenza 27 Maggio 1962, in Giur. Cost. 1962 o in Sc. Pos. 1962, da dove abbiamo tratto questa citazione, pag. 498.

lo se l'istituto della conversione quale è attualmente, fosse l'unico mezzo per salvare l'inderogabilità della pena.

Su questa premessa logica, si possono invece fare le più ampie riserve, perché, sia pure nel quadro più ampio di una riforma del diritto penale, numerosi si potrebbero citare i succedanei, alcuni di lunga sperimentazione in altre legislazioni che non sono affatto discriminatorie o se vogliamo, discriminatori solo in minima parte.

Non è questo il luogo per esaminare le soluzioni alternative (1).

Ci basta avervi accennato per ricordare, che, sia pure in un'ottica più allargata dell'attuale, la conversione non è necessariamente l'ultima spiaggia della nderogabilità della pena pecuniaria. È il mezzo trovato

---

(1) Vedere esempi nell'ultimo capitolo.

in alternativa che è infatti incostituzionale, non la alternativa stessa che invece di per sé, potrebbe essere perfettamente giustificata anche rispetto al principio di uguaglianza.

Ed il mezzo è incostituzionale infatti non perché importa trattamenti diversi a situazioni che obiettivamente sono diverse, ma perché collega alla situazione particolare dell'insolubile un trattamento peggiore dell'altro, concretando così una discriminazione a danno di una particolare categoria di cittadini che si opera in base proprio a quelle condizioni sociali espressamente nominate nel testo dell'art. 3.

La Corte Costituzionale invece, sentenziando in modo difforme <sup>(1)</sup>, da quanto andremo concludendo ha ritenuto che la ragionevolezza della ratio dell'istituto ne e-

---

(1) Vedi appunto Sentenza 27 Maggio 1962, in La Scuola Positiva, 1962.

sciudesse l'incostituzionalità.

In realtà, abbiamo prima posto in luce, costituzionalmente, legittimo è lo stabilire una alternativa, ma non una alternativa di qualsiasi specie.

L'esigenza dell'inderogabilità della pena può dunque giustificare un trattamento differenziato fra abbienti e non abbienti, altrimenti vietato in ogni modo, ma non un trattamento peggiorativo.

Un trattamento diverso non è, né logicamente né di fatto, un trattamento migliore o peggiore di un altro. Se si può teorizzare infatti che i riflessi di due trattamenti diversi non potendo coincidere saranno l'uno migliore e l'altro peggiore, ma nella pratica ci si può trovare di fronte ad entità difficilmente comparabili, o che riducono le differenze a quantità praticamente irrilevanti. In base a tali considerazioni, ci sembra poter concludere che non solo l'istituto della conversione delle pene pecuniarie in pene detentive contrasta con

lo spirito della Costituzione e non è con essa in armonia,  
ma che presenti caratteristiche di piena incostituzionali  
tà.

## CAPITOLO V I I I

## CONCLUSIONI E OSSERVAZIONI FINALI

Pur con tutti i limiti della ricerca finora svolta, è possibile a questo punto, esaminati tutti i principi costituzionali che vengono in rilievo, rispetto alle pene pecuniarie, trarre qualche sia pur sommaria conclusione. Per quanto riguarda la prima tematica del lavoro, l'accertare cioè se esistano fra i principi costituzionali alcuni che pur riguardando le pene non riguardino le pene pecuniarie. Si può a questo punto concludere che in nessuno dei principi esaminati si può rinvenire o desumere una diversificazione di contenuto imperativo per le diverse pene.

In realtà anche in dottrina tale problema si può dire sia stato sollevato solamente con riguardo al principio costituzionale della rieducazione del condannato e a quello dell'umanità della pena, principi che una certa giuri-

sprudenza in particolare, come abbiamo visto, considerarebbe più che altro dettati in relazione alle pene detentive.

Per il principio dell'uguaglianza il problema si è visto era piuttosto sulla effettiva capacità dello stesso di apportare modificazioni dirette all'ordinamento giuridico, volendosi da più parti invece confinarlo nella programmaticità o nella retorica politica. Accettato invece il suo valore di diretto imperativo, chiaro risulta che, in materia penale, non può che riferirsi a tutte le pene, nessuna esclusa.

Per quanto riguardava invece il principio della responsabilità penale personale, da prima della Costituzione è acquisito alla dottrina e alla giurisprudenza che attiene a tutte le pene, pene pecuniarie comprese.

Basta all'uopo ricordare (come già si è accennato), la severità delle critiche che si erano levate nelle Università, nella Magistratura e negli ordini forensi contro la

introduzione della confisca generale dei beni come pena ordinaria nel codice Rocco. Tutte le critiche facevano infatti perno proprio sul "vulnus" che una tale pena avrebbe inferito al principio della personalità della responsabilità penale (1).

Accertata in questo modo la pertinenza alle pene pecuniarie di tutti i diversi principi costituzionali, che si riferiscono alla materia penale, si sono di volta in volta posti in luce gli aspetti, particolari della disciplina appunto delle pene pecuniarie su cui più gravava il dubbio della illegittimità costituzionale o per lo meno della non piena rispondenza allo spirito delle disposizioni della Costituzione, e questo sia per quanto riguarda i principi attinenti la materia penale direttamente che gli altri. Ora allargheremo l'ottica dal diritto positivo ad

---

(1) Vedi Lav. prep. del cod. pen. e del cod. di proc. pen. Vol. III, p. 1°, p. 265 e segg. .

osservazioni de iure condendo ed ai postulati politici ed ideologici che, a volte, ci sono state ipotesi di lavoro nella stessa architettura delle argomentazioni, in particolare per quanto riguarda il principio costituzionale della rieducazione del condannato ed il principio costituzionale dell'uguaglianza dei cittadini.

Per il primo e le conclusioni tratte al riguardo sulla legittimità delle pene pecunarie, ci sembra il momento, ora, di far emergere come tale conclusione sia funzionale non solo ai dati del diritto positivo, ma anche a quelle che si stanno manifestando le più moderne ed avanzate esigenze in tema di diritto penale, di difesa della società di parallelo contemperamento delle esigenze della socialità con quelle dell'individuo che pure della comunità fa parte.

Il nostro sistema (ma il discorso si potrebbe allargare) si caratterizza infatti con una generalizzata e pericolosa gestione, ai vari livelli, della socializzazione dei

singolo; e questo attraverso un continuum di istituzioni tutte funzionali alla sua struttura produttiva e di potere, al suo insieme di norme e valori, in pratica alla sua ideologia. In tutte queste istituzioni si manifesta una autorità violenta (o violenza autoritaria) ma non in tutte allo stesso modo e nello stesso grado; questo va da un minimo (nella famiglia, nella scuola), ad un massimo cioè le istituzioni dell'esclusione, il cui estremo è rappresentato dal carcere (1).

Per le pene scontate nei carceri (per le pene di qualunque durata, ci sembra di poter affermare, non solo, come si concorda oggi, per le detentive di breve durata (2)) parlare ora di miglioramento della personalità, di rieducazione che consista non unicamente nell'intimidazione è, alla lu-

---

(1) Vedi RICCI-SALIERNO, Il carcere in Italia, Torino 1971 pag. 15-16; per l'ospedale psichiatrico, BASAGLIA F. , (a cura di), l'istituzione negata, Torino 1968.

(2) Vedi gli atti del Congres (12) penal e penitenciaire international, La Haye, 1950 (Berne 1951), con scritti di ANDENAES, GURANSSON-HARDI, MURPHY, SIMSON G. , ecc. .

ce di quanto insegnano scienze come la psicologia, la pedagogia, la psicanalisi, un autoingannarsi non più scusabile, un non voler vedere non solo che il carcere oggi, non è di fatto migliorativo, ma neanche strutturato per lo meno teoricamente a tale fine<sup>(1)</sup>, semmai trattamenti coattivi di tipo penitenziario a tale fine possano essere strutturati utilmente.

La caratteristica più rilevante oggi delle pene pecuniarie, forse non è più infatti la particolarità del bene giuridico che attaccano ma sta nel loro eseguirsi al di fuori delle istituzioni carcerarie, in un regime (sostanzialmente), di libertà, che evita l'intervento integralmente coattivo.

---

(1) Cfr. il regolamento carcerario che sembra fatto apposta per umiliare e brutalizzare la personalità dei condannati, come se al contrario di quanto affermava GERMAIN, (direttore generale dell'Amministrazione Penitenziaria francese, citato da N. Reale, in Rieducazione del condannato, Rass. st. penit. 1957, 454) lo uomo fosse rimasto fuori dal carcere, e dentro senza diritti e dignità non vi fossero che prigionieri. Agprofondita analisi ve ne è in RICCI-SALIERNO, op.cit. 98 e segg. e NUVOLONE, Il rispetto della persona umana, in Trent'anni di diritto e procedura penale, vl. I, 298 e segg. .

tivo dello Stato e in un certo senso, lascia il condannato "compos sui", padrone di se stesso, immerso senza soluzione di continuità nel suo normale ambiente di vita.

Paradossalmente nell'attuale dilemma pene pecuniarie o pene detentive, se non si allarga (come in molti paesi si è già provveduto) la gamma delle pene esistenti per rinvenirne di tali che possano con più efficacia perseguire le moderne finalità che si assegnano alla sanzione criminale, le pene pecuniarie, che non hanno ambizioni migliorative, sono le uniche che non deteriorano almeno la personalità e l'integrità fisio-psichica del condannato; sono le uniche che esplicano la loro azione inserendosi nella sua normale vita senza stravolgerla completamente facendogli grazia di un trattamento coattivo integrale sedicente educativo e curativo che non può essere educativo se nega il riconoscimento della dignità umana che opprime la persona, né curativo se (pensiamo solo ai mutamenti irreversibili che a volte si possono verificare nella sfera sessuale) non tie-

ne il minimo conto nemmeno del soddisfacimento dei bisogni più essenziali dell'uomo<sup>(1)</sup>.

Anche per quanto abbiamo appena rilevato ci sembrano completamente staccate dalla realtà (non solo pratica ma anche giuridica) tutte quelle teorie che considerano rieducativo il carcere e non rieducative le pene pecuniarie.

Con questo naturalmente non si vuole affermare che le pene pecuniarie, quali sono, sarebbero in tutto e per tutto completamente aderenti ai principi desumibili dal testo della nostra Costituzione.

In particolare, particolarmente gravi ci sembrano infatti i profili di incostituzionalità che abbiamo rilevato a proposito del principio costituzionale dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini, profili sui quali non sarebbe molto difficile intervenire.

Per quello che riguarda la graduazione delle pene pecunia-

---

(1) Per una recente inchiesta sui carceri minorili in un giornale non specializzato e a larga diffusione, vedi "Traviati per forza" di R. CANTORE, Panorama, 18 Ottobre 1973, n. 391.

rie al reddito, la soluzione, nella sostanza rimane quella prospettata a suo tempo dal Filangeri <sup>(1)</sup>, cioè di scindere l'irrogazione della pena tenendo prima conto in modo uguale per tutti, della 'quantità del delitto', come diceva Carrara ed arrivando ad una prima irrogazione "astratta" (per il Filangeri un terzo, un quarto del patrimonio ad esempio) in un secondo tempo concretizzabile in relazione alle condizioni economiche del reo, mediante anche diversi parametri complementari. Il primo elemento di cui si dovrà tenere conto per determinare le condizioni economiche del condannato, è naturalmente il reddito stesso, poiché appare nell'economia moderna, il dato più significativo, indice delle condizioni economiche, più significativo, ad esempio dello stesso patrimonio.

Un secondo elemento da tenere in considerazione potrebbe essere la fonte del reddito <sup>(2)</sup>, mentre la presenza di ca-

---

(1) FILANGERI, *Scienza della legislazione* ed. 1798, t. IV, 277.

(2) Vedi sull'argomento DOLCINI, *op. cit.*, 436.

ricchi familiari, a parità di altre condizioni, dovrebbe comportare uno sgravio della pena, specialmente nei casi di famiglia numerosa. Ulteriori elementi da valutare dovrebbero essere eventuali debiti e passività, in particolare se originati da spese sanitarie e alimentari. Non è questo il luogo di esaminare più a fondo il problema, ci basterà affermare che a maggioranza degli studi e delle conclusioni scientifiche dei cultori della scienza delle finanze, potrebbero, con lievi adattamenti essere utilizzati da chi volesse legiferare in materia. Individuati gli elementi da accertare, si potrebbe discutere sui modi dell'accertamento. Ciò che per prima viene alla mente è la documentazione fiscale<sup>(1)</sup> che se è vero che è strumento che può risultare spesso poco soddisfacente in paesi come il nostro in cui si operano normalmente e generalmen-

---

(1) Per un dibattito circa l'opportunità di utilizzare gli accertamenti fiscali al fine di quantificare la pena pecuniaria, vedi HASSAN, L'amende pénal dans les droits modernes et spécialement dans le code pénal suisse. Paris, 1959, cit. in DOLCINI, op. cit., 437.

te frodi fiscali, né offre la possibilità di tener conto dei cosiddetti redditi occulti (prostituzione, mercato nero, ecc.),<sup>(1)</sup> rimane comunque la base più sicura (eventualmente integrabile) per una commisurazione.

Il problema delle eliminazioni delle frodi fiscali, non è infatti, nello Stato moderno, meno importante di quello della giustizia.

Ultimo problema da risolvere è la misura in cui si debba irrogare la pena, poiché due diversi criteri si presentano, della proporzionalità e della progressività. Se il sistema fiscale è ispirato al principio della progressività (art. 53 cost.) c'è da dire che l'analogia non è così semplice, essendo ben diversi gli scopi perseguiti nelle due diverse istituzioni. Il problema ci sembra poter trovare una soluzione sempre tenendo presente l'esigenza della identità di sacrificio, che se non può essere garantita dal

---

(1) Vedi BOUZAT-PINATEL, *Traite de droit pénal et de criminologie*, 2° ed. 1970, I, 583.

criterio proporzionale, farà inclinare verso il criterio della progressività, come ci sembra probabile<sup>(1)</sup>.

In questi pur brevi accenni si può considerare delineato, nei punti principali, un sistema alternativo a quello esistente. Spesso quando si argomenta de iure condendo si corre il rischio di essere tacciati di utopia. Un sistema che per molti versi invece ricalca quanto prima si è delineato è già esistente (e da molto tempo) nei paesi scandinavi, è entrato in vigore il 1° ottobre di quest'anno (1973) nella Germania Federale e sta per entrare in vigore in Brasile<sup>(2)</sup>: la pena pecuniaria giornaliera.

---

(1) Conformemente anche se in un'ottica più limitata, DOL CINI, op. cit. 439; contra CORSO G. Principio di uguaglianza, condizioni economiche del reo e misura della ammenda, in Giust. Civ. 1967, III, 191.

(2) Già nel codice penale del 1821, in Portogallo, si prevedeva che le ammende fossero calcolate in multipli del reddito giornaliero del condannato. Nel 1910 il THYREN, proponeva, primo, d'introdurre il sistema delle pene pecuniarie giornaliera in Svezia. Queste vennero invece introdotte dapprima in Finlandia (1921) e solo più tardi in Svezia (1931) e in Danimarca (1939). In Norvegia, pur non esistendo l'istituto in questio-

Al centro di questo istituto, è appunto (come già intuì il Filangeri) la scissione della irrogazione della pena in due momenti. "Nel primo il giudice infligge al reo un certo numero di unità ideali, che potremmo rendere in italiano, come giornate di pena pecuniaria. La decisione del giudice in questa parte, è ispirata esclusivamente ai criteri che presiedono alla fissazione delle pene detentive; vale a dire secondo il nostro codice, gravità del reato e capacità a delinquere del reo". (1)

---

./.. ne, l'art. 27 del locale codice penale impone al giudice di tener conto nella irrogazione della ammenda, non solo della gravità dell'infrazione, ma anche delle sostanze del reo e del suo tenore di vita. (Cfr. ANCEL, e STRAHL, *Le droit pénal des pays Scandinaves* 1969, 118.

In Germania, tale sistema è stato tradotto in legge con la Seconda Legge di Riforma del Diritto Penale (2 Str. RG) approvata il 4 luglio 1969.

In Brasile il nuovo codice penale è stato invece approvato il 21 ottobre 1969.

(1) DOLCINI, op. cit., pag. 441.

Il secondo momento è invece quello della individualizzazione della pena che si concretizza in relazione alle diverse condizioni economiche del reo. E' in base a queste infatti che il giudice stabilisce per quel determinato condannato, il corrispondente di una giornata di pena.

Questo sistema ha fornito risultati particolarmente soddisfacenti, e soprattutto in Svezia, dove l'opinione pubblica lo ha talmente assimilato che la stampa, nella cronaca giudiziaria, indica sempre il numero dei giorni di pena pecuniaria inflitti, senza generalmente precisarne il concreto ammontare (1).

Per quanto riguarda invece il problema della conversione della pena pecuniaria, si è visto che rinunciarvi significherebbe compromettere le esigenze della difesa sociale, lasciando prevedere ai non abbienti l'impunità mentre ricorrere per essa alla riduzione o all'arresto, significa

---

(1) Vedi ANCEL e STRAHL, *Le droit pénal*, cit., p. 120.

invece aumentare il sacrificio del reo per il solo fatto che si trova in condizioni economiche disagiate <sup>(1)</sup>,

La eliminazione delle restrittive ed arbitrarie condizioni cui il legislatore italiano subordina la concessione di dilazioni e rateizzi, per il pagamento della pena pecuniaria, <sup>(2)</sup> pure auspicabile, non farebbe che spostare il problema a quando l'insolvibilità persista allo scadere del termine concesso per il pagamento.

Una soluzione soddisfacente non può invece ritrovarsi che in un allargamento della gamma delle sanzioni penali <sup>(3)</sup>, in particolare infatti si potrebbe prospettare di "ammettere su richiesta il condannato insolubile a prestare la-

---

(1) Ricordiamo ora che in pratica nella maggioranza dei carceri non ha attuazione l'art. 39 del R.D. 18 giugno 1931 n. 787 (regolamento degli istituti di prevenzione e di pena) che disponeva l'assegnazione dei detenuti in base a conversione a sezioni speciali.

(2) Condizioni che ci sembrano esse stesse gravate da fondati sospetti di incostituzionalità, rispetto al medesimo art. 3 della Costituzione.

(3) Già propugnata da VASSALLI, Funzioni e insufficienze della pena, cit. pag. 347.

vero libero a favore dello Stato o di altra Amministrazione pubblica; della retribuzione una parte rimane al reo, nella misura strettamente indispensabile al suo sostentamento, e il rimanente è destinato ad estinguere il debito verso lo Stato. Si ottiene così un duplice risultato: a) si impone un sacrificio al condannato; b) privandolo dei frutti del suo lavoro, lo si colpisce negli interessi economici, nella sfera cioè che originariamente dovrebbe essere intaccata (1). Una simile pena anzi, se realizzata in modo da non confondersi coi lavori forzati, potrebbe forse meglio di tante altre, perseguire non solo la rieducazione del condannato, ma la prevenzione in generale. Qualcosa del genere era previsto nel codice Zanardelli, all'art.19 comma 5° e, precedentemente era stato accolto in tutti i progetti che si erano succeduti dal 1874 in poi (2), ma per

---

(1) DOLCINI, op. cit. 454 e Cfr. anche HASSAN, op. cit. 176 e autori citati nello stesso.

(2) Vedi infatti, progetto Vigliani (24 febbraio 1874 art. 55 comma 3°); progetto del Senato 25 maggio 1875 (art. 54 comma 3°); progetto Mancini 7 dicembre 1877 (art.54

le difficoltà pratiche di attuazione, non fu mai messo in pratica e successivamente non solo non fu riprodotto nel codice Rocco, ma nemmeno in alcuno dei progetti che tale codice precedettero. Una sopravvivenza rimase nel diritto coloniale dove "fin dal 20 giugno 1935 (R.D. 1638 e 1649) gli ordinamenti giudiziari coloniali per la Somalia e l'Eritrea, avevano quanto meno raccolta l'idea del FRANK (Philosophia du droit pen. part. 3) giudicata molto saggia dal Carrara, sostituendo alla conversione in pena detentiva l'obbligo di prestazione di giornate lavorative a beneficio dell'amministrazione..."<sup>(1)</sup> ma questo solo per favorire l'esecuzione di opere pubbliche e non certo per ideali di uguaglianza tra i cittadini e la diversità degli indici di ragguaglio tra bianchi e negri lo testimonia. Ritorna invece una normazione di questo genere nel più re-

---

./.. comma 3°); progetto Zanardelli (maggio 1883 art. 41, comma 4°); progetto Tajani (23 novembre 1886 art. 54 comma 4°); citati in DOLCINI, op. cit. 455.

(1) RIZZO, Illegittimità costituzionale della conversione delle pene pecuniarie, in Democrazia e diritto, 1961, pag. 495.

cente progetto di riforma del codice penale <sup>(1)</sup> dove si ri-  
propone appunto per il condannato insolubile l'alternati-  
va tra conversione in pena detentiva o prestazione di la-  
voro libero a favore dello Stato, della provincia, del Co-  
mune, ragguagliato in ragione di due giorni di lavoro per  
un giorno di pena detentiva <sup>(2)</sup>. Il progetto comunque che  
non prevedeva adeguamenti della pena alle condizioni eco-  
nomiche del condannato non è stato approvato.

Non è azzardato affermare che un sistema di pene pecunia-  
rie che si componga in modo da soddisfare contempora-  
mente alle esigenze poste in rilievo precedentemente po-  
trebbe non solo risolvere uno dei più spinosi problemi di  
giustizia sostanziale esistenti attualmente nell'ordina-  
mento italiano, ma anche fare della pena pecuniaria uno

---

(1) Sulla riforma del codice Rocca vedi VASSALLI, la Ri-  
forma del codice penale italiano del 1930, in Giust.  
pen. 1972.

(2) Vedi disegno di legge n. 3499 presentato nel 1971 dal  
Ministro di Grazia e Giustizia Conella, approvato dal  
Senato il 2 luglio 1971 e trasmesso al presidente del  
la Camera dei Deputati il 6 luglio 1971.

strumento eccezionalmente rigoroso ed agile allo stesso tempo in cui i fenomeni diseducativi attualmente connessi alle pene spariscono o siano ridotti al minimo: una pena moderna insomma, per un diritto penale moderno e non più ottusamente repressivo ed autoritario.

E un'altra cosa c'è da dire: sono note le accuse di inefficienza ed autoritarismo che vengono mosse alla organizzazione della giustizia <sup>(1)</sup>. Queste non derivano (per lo meno non derivano esclusivamente), dalla volontà personale dei componenti certi organi politici e burocratici. Questi organi sono previsti dalla legge e strutturati in un certo modo, sono funzionali a certi istituti esistenti, quali essi sono ora (p. es. la pena detentiva). La verifica delle istituzioni non può seguire quella delle persone, che tali istituzioni governano, come entrare nel

---

(1) Vedi per questo G. MOECHI, La giustizia in Italia, Milano 1970, 181 e seg. e per il lato economico F. FORTE Prime linee di una teoria economica della giustizia e del bilancio pubblico, relazione al Convegno di Studio sull'Amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione, Varese, 8/11.9.1968.

la stanza dei bottoni non basta a far mutare direzione tutto d'un tratto.

In questo lavoro si è tentata una critica costruttiva di un particolare istituto, la pena pecuniaria sulla base di quelli che si sono identificati per i principi costituzionali che tale istituto riguardano. Principi, giova ricordarli che se applicati correttamente, sono da soli capaci di modernizzare, razionalizzare, e ristrutturare in una prospettiva sociale e democratica tutto il sistema penale e non solo le pene pecuniarie. Una anche corretta applicazione, però, deve lo stesso essere sostenuta da forza politica.

«L'uso alternativo della Costituzione, che è iniziato con le lotte sociali e politiche fuori e dentro le assemblee elettive, nelle fabbriche, nei campi, nelle città, ovunque i diritti civili e sociali attendevano e attendono di realizzarsi, nella prospettiva di trasformazione della società verso il socialismo, ha basi fondate e garantite dalla

consapevolezza della classe operaia e dei suoi alleati<sup>(1)</sup>.  
Che questo studio, oltre le sue finalità contingenti, possa fornire anche un minimo di strumenti tecnici a questa consapevolezza, è l'ambizione e la speranza.

---

(1) S. D'ALBERGO, op. cit., pag. 72.

BIBLIOGRAFIA

(Uno spazio separa le opere monografiche e i trattati dagli articoli nelle varie Riviste)

ANCI, La Nuova Difesa Sociale, Milano 1966.

ANCI-STRAHL, Le droit pénal des pays Scandinaves, 1969.

ANTOLISEI, Scritti di diritto penale, Milano 1955.

ARCO, Contributo ad uno studio sui limiti della funzione legislativa, in base alla giurisprudenza sul principio costituzionale di eguaglianza, in Giur. Cost. 1967.

ARATO-BASSANINI, La Corte Costituzionale, un istituto da riformare, in Politica del diritto, 1972, n° 6.

ARDESSNES, La prevenzione generale: illusione o realtà? in Riv. it., 1953 (trad. Crespi).

ARFUSIATA, Considerazioni sull'illegittimità costituzionale della conversione delle pene pecuniarie, in pene detentive, in Foro pen. 1964.

AZZALI, Osservazioni in ordine all'art. 27 della Costituz. considerato sul piano del diritto positivo, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova 1964.

BAR (von) C.L., A history of continental criminal law,  
New York 1968.

BASAGLIA, F., (a cura di) L'istituzione negata, Einaudi,  
Torino 1968.

BATTAGLINI, Diritto penale, 3° ed., Padova 1949.

BEZZI, Interpretazione della legge e degli atti giuridici,  
Milano 1949.

BEZZIOL, Scritti giuridici, Padova 1966.

BLINDING H., Compendio di diritto penale (trad. Dorettoni)  
Roma 1927.

BORGIO, L'analogia nella logica del diritto, Torino 1935.

BONGER, Criminology and economic conditions, Bloomington,  
London 1969.

BEZZIOL, Applicazione analogica della legge penale, in  
Scritti Giuridici, I, 42.

- Aspetti etico-politici della pena retributiva, ivi, 504.
- Pena retributiva e potere discrezionale del giudice  
ivi, 524.
- Sull'umanizzazione del diritto penale, ivi, II, 739.
- Sulla rieducazione del condannato, ivi, II, 902.
- Fonti fenni in tema di pena retributivi, ivi, II,  
937.
- Dal diritto penale al diritto premiale, ivi, II, 949.
- Il mito della rieducazione, ivi, II, 995.

BOGHETTI, Costituzione italiana e indirizzo politico dello Stato, in Jus, 1967.

BRICOLA, L'istituto della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, alla luce dei principi costituzionali, in Riv. It. 1961.

- Pena pecuniaria, pena fissa e finalità rieducativa, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova 1964.

CERRONI U., Marx e il diritto moderno, Roma 1972.

COSTA, Crimini e pene da Romolo a Giustiniano, Bologna 1921.

CRIVELLARI, Il codice penale per il Regno d'Italia, 1891.

CAPALOEZA, Mancato pagamento della pena pecuniaria e seconda sospensione condizionale, in Riv. it., 1968.

CARRARA, Emenda del reo assunta come unico fondamento o fine della pena, in Opuscoli di Dir. criminale 1870.

CARNELUTTI, Meditazioni sull'essenza della pena, Riv. it., 1955.

CORSO, Principio di uguaglianza e condizioni economiche del reo, in Giust. Civ., 1967.

CRISTIANI, Sulla legittimità costituzionale delle pene proporzionali, in Giur. Cost. 1962.

CUCCHIARA, Le pene detentive brevi, in Giust. pen., 1960.

D'ALBERGO, Portata e condizione di un uso alternativo della Costituzione, in Democrazia e diritto, 1973, I,

DELETTA, Divieto di reformazio in pojus, nel processo penale, Milano 1927.

DELLA VOLPE, Rousseau e Marx, Roma 1957.

DELETTA, Analogia in "bona parte", in Riv. it., 1936.

- Prevenzione e repressione della riforma penale, in Riv. it., 1930.

- Responsabilità e pena, in Justitia 1962.

DELL'ANDRO, I diritti del condannato, in Justitia, 1963.

DEL VECCHIO, Il problema del condonamento della giustizia penale, in Riv. it., 1957.

DEPPEI, I poveri e la giustizia, in Riv. it., 1961.

DEPOSITO, Le pene esse e i principi costituzionali di eg. pers. e ried. della pena, in Giur. Cost., 1963.

- Irretroattività e "legalità" delle pene nella nuova Costituzione, in Studi giuridici in onore di F. Carnelutti, IV, 1950.

- Egualianza e giustizia, nell'art. 3 della Costit. in La Costituzione italiana, Saggi 1954.

FALCHI, Diritto penale romano, Treviso, 1930.

FALCONE-PALEO-COSENTINO, La costituzione della Repubblica Italiana, illustrata con i lavori preparatori, 2° ed., Roma 1954.

FERRACUFI, (a cura di) Appunti di criminologia, Roma, Bulzoni 1969.

FERRI, Socialismo e criminalità, 1935.

- Sociologia criminale, V° ed., 1929.
- Principi di diritto criminale, 1928.

FILANGIERI, La scienza della legislazione, 1935.

FLORIAN E., Parte generale del diritto penale, IV° ed., Milano 1934.

FROSALI, Sistema penale italiano, Torino 1933.

FORTE F., Prime linee di una teoria economica della giustizia e del Bilancio Pubblico, Relazione al Convegno di studio su L'amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione, del Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale, Varese, 8/11 settembre 1963.

FROSALI, Pena, in Noviss. Dig., ital., vol. XII, 1965.

- Pena pecuniaria, in Noviss. Dig. ital., vol. XII, 1965.

GRAMATICA F., Principi di difesa sociale, Padova 1961.

GRISPICHI, Diritto penale italiano, 2° ed., Milano 1947.

GURVITCHI, Sociologia del diritto, Milano 1957.

GIACCI, Particolari aspetti del diritto di difesa giudiziaria e del principio di uguaglianza, in Giur. Cost. 1962.

GIORGIANI, Controllo di costituzionalità o ragionevolezza? in Giur. Cost. 1962.

GRAVELL, La revision des concepts sur les courtes peines privatives de liberté e la peine pecuniaire, in Revue pénal suisse, 1963.

CRISPICHI, *Regresso di un secolo nella legislazione punitiva*, in *Scienze pen.*, 1946.

GROSSO, *Le pene pecuniarie di fronte all'art. 27, 3° comma della Costituzione*, in *Riv. it.* 1966.

- *Responsabilità penale*, in *Noviss. Dig. Ital.*, vol. XV, 1968.

GUARNERI, *Le concezioni penalistiche di G.D. Rosignoli e F.A. Feuerbach*, in *Giust. pen.*, 1942.

- *Discussioni antiche e nuove*, in *Giust. pen.*, 1943.

- *La responsabilità anormale per i delitti commessi a mezzo della stampa e il principio costituzionale della responsabilità personale*, in *Giur. it.*, 1950.

- *Confisca* in *Noviss. Dig. Ital.*, IV, 1959.

- *Attualità e prospettive della rieducazione del condannato*, in *Sul problema della rieducazione del condannato*, Padova, 1964.

- *Obbligazione civile per l'amenda*, in *Noviss. Dig. Ital.*, XI, 1965.

GUANESCOU-HARDY, *Short term imprisonment and its alternatives*, in *Congres Pénal e Penitentiaire International La Haye, 1950 (Geneve 1951)*.

HEFFIG, *La pena: origine scopo, psicologia*, trad. it., Milano 1942.

HASSAN, *L'amende pénale dans les droits modernes, et spécialement dans le code pénal suisse*, Paris 1959.

JACCARINO, *La confisca*, Bari, 1935.

KING, *The probation service*, London, Butterworth & Co. 1958.

NOHLER, Das Wesen der Strafe, 1888.

LANZA, Unnessario e diritto penale, Catania 1929.

LIEPMANN, Die Bedeutung Adolf Harkels für strafrecht und Rechtsphilosophie, in S.Z.d. ges. Strafrechtsw., XVII, 1897.

LISSE-SCHMIDT, Lehrbuch D. Deutsch. Strafrechts, III. Leipzig, 25° ed., 1927.

LONGHI, Repressione e prevenzione nel diritto penale attuale, 1911.

LEONE G., Aspetti costituzionali dell'interpretazione della legge, in Rass. Dir. pubbl., 1958/ I.

LEVI, M., Pena pecuniaria e sanzioni pecuniarie extrapenali, in Per il centenario della rivista penale, Città di Castello, 1925.

- Natura extrapenale della sanzione pecuniaria e sua convertibilità in pena corporale, in Foro pen. napoletano, 1927.

MAGGIORANI, Diritto penale, 5° ed., Bologna 1951.

MALINVERNI, Principi di diritto penale e tributario, Padova 1962.

MARAS, Capitalismo e criminalità, Roma 1912.

MARINI, Trattato di diritto penale italiano, 4° ed. aggiornata, Torino 1961-1964.

MARX C., Per la critica del programma del Gotha, 1875.

- La questione ebraica, Roma 1969.
- Il pensiero di Marx, (antologia) Roma 1972.

- MAZZIOTTI, Il diritto al lavoro, 1956.
- MERUJ, Storia del diritto penale del '500, Napoli 1964.
- MOCCI, G., La giustizia in Italia, Milano 1970.
- MORSANI, Istituzioni di diritto pubblico, Padova 1969.
- MALINVERNI, Funzione e natura della pena, in Studi economici e giuridici, pubblicati a cura della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Cagliari, Padova 1961.
- MARINI, Sulla facoltà di criticare l'ammenda per le condizioni economiche del reo, in Annali 1938.
- MAROLA, Il penitenziario risocializzante, dialettico, 1969.
- MASSA, Confisca, in Enc. del dir., IV, 1961.
- MESSINA, Il problema dell'ergastolo, in Scritti giuridici in onore di A. de Marsico, Milano 1960.
- MESCHI, La riforma penale nazionalsocialista, 1942.
- MOLINI, Influenza dei lavori preparatori, ai fini della interpretazione della legge, in Rass. dir. pubbl., 1953.
- NAPOLITANO, Il nuovo codice penale sovietico, Milano 1963.
- NICEFONO, Criminologia, Milano 1941.
- NUVOLONI, Le leggi penali e la costituzione, Milano 1953.

MEYER, La question d'amende dans le cas d'insolvabilité du condamné, in *Per il cinquantenario della Rivista penale*, 1925.

MUZZOLONE, Norme penali e principi costituzionali, in *Giur. Cost.* 1956.

- Il problema della rieducazione del condannato, in *Atti del II Convegno di diritto penale di Bressanone, Padova 1964.*
- Il rispetto della persona umana, in *Trent'anni di diritto e procedura penale, I, Padova 1969.*
- Probation e istituti analoghi nel Diritto penale comparato, in *Trent'anni di diritto e procedura penale, Padova, 1969.*

ONORI, Natura giuridica dell'aggravamento discrezionale delle pene, in *Riv. pen.*, 1936.

- Ancora sulla natura e l'aggravamento discrezionale delle pene, in *Giust. pen.* 1951, II.

PAGLIARO, Il fatto del reato, 1961.

PALADIN, Il principio costituzionale di eguaglianza, 1965.

PANFIANI, Manuale di diritto penale, IV<sup>o</sup> ed., Torino 1967.

PETROCELLI, Principi di diritto penale, Napoli 1955.

PERTILE, Storia del diritto italiano, dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione, Vol. V, Storia del diritto penale, Torino 1892.

POZZIO, Norme penali incostituzionali, e sentenze interpretative della Corte Costituzionale, 1960.

PACLIARO, Pluridimensionalità della pena, in Atti del II° Convegno di diritto penale di Bressanone, Padova 1964.

- La responsabilità per i reati commessi col mezzo della stampa, secondo il nuovo testo dell'art. 57 c.p. in Scritti giuridici in onore di A. de Marzi, II.

PARRI, La funzione della pena e l'art. 27 della Costituzione, in Scuola pos. 1961.

PATINI, La pedagogia penale, in Rass. studi penit. 1959.

PEDRIAU, Esecuzione delle brevi pene detentive con il regime della semi-libertà, in Scuola pos. 1962.

PETROCELLI, La retribuzione e difesa nel progetto del codice penale, del 1949, in Riv. it., 1950.

- La pena come emenda del reo, in Saggi di diritto penale, Padova 1952.
- La funzione della pena, in Saggi di diritto penale, Padova 1952.

PIRODDI, L'aggravamento discrezionale delle pene pecuniarie in Annali diritto e procedura penale, 1939.

PISANI, Ricchi e poveri di fronte al processo e di fronte alla pena, in Riv. it. 1962.

PORZIO, La illegittimità costituzionale delle "Præcautiones iuris et de iure", di responsabilità penale, in Giust. pen. 1957.

PORTIGLIATTI-BARBOS, Il trattamento rieducativo dei vari tipi criminali, in Atti del IV° Corso medico-giuridico presso l'Università di Ferrara, 1960.

- RANIERI, Manuale di diritto penale, Parte generale, 4° ed. Padova, 1968.
- RABZINOWICZ, Ideologia e criminalità, Milano 1968 (trad. Ferracuti).
- A history of English criminal law, London, Stevens, 1968.
- ROCCO, Art., L'oggetto del reato e della tutela giuridica penale, Torino 1913.
- ROSSANO, L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale, Napoli 1966.
- ROSSI P., Lineamenti di diritto penale costituzionali, Palermo 1954.
- RANIERI, Il secondo capoverso dell'art. 27 della Costituzione e il problema della rieducazione del condannato, in Studi in onore di De Francesco, I, Milano 1957.
- Due non fondate questioni di legittimità costituzionale, in Scuola pos. 1962.
  - Pene pecuniarie e rieducazione del condannato, in Scuola pos. 1966.
- REALE N., La rieducazione del condannato, in Bass. studi penit., 1957.
- RISIO, Illegittimità costituzionale della conversione delle pene pecuniarie, in Democrazia e diritto, 1961.
- ROCCO Art., Il momento dello scopo nel diritto penale, in Riv. pen. LXXIII, 1911.
- La pena e altre sanzioni giuridiche, in opere giuridiche, III, Roma 1933.
- RODOTA S., La svolta "politica" della corte costituzionale, in politica del diritto, 1970.

SALMONI W.C., Logica elementare, Bologna 1969.

SANSO\*, La confisca speciale e generale nel diritto penale, sostantivo e processuale e nelle leggi speciali, Milano 1961.

SANTORO, Fondamenti nell'esecuzione penale, Roma 1931.

- L'esecuzione penale, Torino 1953.

- Manuale di diritto penale, Parte generale, Torino 1959.

SANUSCACCIO, Giustizia penale e Costituzione, B.R.I., Torino 1969.

SPASARI, Diritto penale e Costituzione, Milano 1966.

SPIRITO U., Storia del diritto penale italiano, Roma 1932.

STOESS, Verbrechen und Strafe Kriminalpolitisch untersucht, in Schweiz. Zeitsch. f. Strafr. 1901.

SATTELLI, Confisca in Nuovo Digesto ital., III, 1938.

SABATINI G., Il sistema processuale per la repressione dei crimini fascisti, in Giust. pen., 1946.

- Sulla natura giuridica della confisca dei beni, in Giust. pen. II, 1946.

SANTORO, Il tabù retribuzionistico della pena, in Scuola pos. 1959.

- Pena pecuniaria a carico di persona fallita, e procedura concorsuale, in Scuola pos., 1965.

SCARANO, Il problema dei reati nell'interpretazione della legge penale, in Riv. it., 1952.

SIGISMONDI A., Il Convegno sul sistema delle pene nel futuro codice penale, socialista della Repubblica Democratica Tedesca, in Scuola positiva, 1963.

- Pene pecuniarie e funzione rieducativa, in Giur. Cost., 1966.

SOLARI, Kant e la dottrina penale della retribuzione, in Riv. di filosofia, 1929.

SOLMAR, La rieducazione del condannato nel diritto penale, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova 1964.

SPIRUCCO, La determinazione della pena ed i poteri del giudice, in Giust. Pen., 1956.

STRACHEY, J., Il capitalismo contemporaneo, Milano 1957.

STRAHL, Les jours amendes dans les pays nordiques, in Revue de science criminelle e de droit pénal comparé, 1951.

TESAURO, La funzione del diritto penale per la Costituzione attuale, in Foro pen., 1962.

VASSALLI, Limiti del divieto di analogia in materia penale, Milano 1962.

- La confisca dei beni, Padova 1951.

- Funzioni ed insufficienze della pena, in Riv. it., 1961.

- La riforma della liberazione condizionale, Rass. studi penit., 1951.

- Sulla illegittimità Costituzionale, dell'art. 57, n. 1 c.p., in Giur. Cost. 1956.

- La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali, in Scritti Calamandrei, V, 1958.
- Funzioni e insufficienze della pena, in Riv. it., 1961.
- Funzione rieducativa della pena, e liberazione condizionale, in Scuola pos. , 1964.
- Cesare Beccaria, nel Bicentenario del "Dei delitti e delle pene," in Scuola pos. 1964.
- "Nullum crimen sine lege", in Noviss. Dig. it., 1965.
- Sull'obbligazione civile delle ammende inflitte a persona dipendente, in Giur. Cost. 1966.
- La riforma del cod. penale italiano, del 1930, in Giust. pen., 1972.

VELOTTI, La rieducazione del condannato, e il Consiglio di Patronato, in Rass. penit. 1967.

VENNITTI, Il principio della personalità della pena e la sanzioni collettive di guerra, in Riv. it. 1956.

ZUCCALA<sup>2</sup>, Della rieducazione del condannato nell'ordinamento positivo italiano, in Sul problema della rieducazione del condannato, Padova 1964.

LUIGI CALCERANO - GAETANO D'AURIA

**IMPIEGO PUBBLICO, NORME DEROGATORIE  
DI FAVORE E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA**

Estratto dalla  
*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
ANNO XXXIV - Fasc. 5 (1983) Parte II

SOCIETA' EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA  
1983

## I

CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1982, n. 2 - Pres. Elia, Rel. Malagugini - Greco c. Provveditore agli Studi di Cosenza ed altro; con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato S. Laporta).

**Impiego pubblico - Docenti di educazione tecnica nella scuola media - Ammissione ai concorsi a posti di preside nella scuola stessa - Esclusione - Disparità di trattamento rispetto ai docenti di educazione fisica - Inconfigurabilità - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, lett. a), ultima parte, del d.p.r. 31 maggio 1974, n. 417, in riferimento all'art. 3 Cost. - Infondatezza.**

*Non è fondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, lettera a), ultima parte del d.p.r. 31 maggio 1974, n. 417, nella parte in cui esclude dalla partecipazione ai concorsi (e alle graduatorie) per posti di preside nella scuola media i docenti di educazione tecnica non muniti di una delle lauree richieste per la partecipazione ai concorsi a cattedra nella scuola stessa, ammettendo — invece — i docenti di educazione fisica in possesso di una laurea qualsiasi (anche se non richiesta per la partecipazione ai concorsi a cattedre nella scuola media) (1).*

## II

CORTE COSTITUZIONALE, 18 giugno 1980, n. 95 (Ord.) - Pres. Amadei - Cairella ed altri c. Ministero della Pubblica Istruzione.

**Impiego pubblico - Art. 3 d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, convertito con modificazioni nella l. 30 novembre 1973, n. 766 - Esclusione di due categorie di assistenti ordinari dall'inquadramento nel ruolo dei professori universitari con qualifica di straordinari - Questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice di merito in riferimento all'art. 3 Cost. - Aggregati clinici - Inquadramento nel ruolo dal quale sono escluse le due categorie di assistenti ordinari - Questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 1° comma, 97 1° e 3° comma, e 33 Cost. - Non è manifestamente infondata ed è rilevante ai fini del giudizio sulla questione proposta dal giudice di merito.**

*È rilevante e non manifestamente infondata — nel giudizio di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza da parte dell'art. 3 decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 (convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766), laddove questo: a) esclude dall'inquadramento nel ruolo dei professori universitari, con la qualifica di straordinari, gli assistenti ordinari che siano stati dichiarati maturi in un concorso a cattedra; e b) esclude dall'inquadramen-*

*to, nel suddetto ruolo, gli assistenti ordinari, incaricati di un insegnamento nelle facoltà di medicina e rivestenti la qualifica di primari ospedalieri, — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 decreto-legge cit., nella parte in cui prevede la possibilità di inquadramento nel ruolo dei professori universitari, con la qualifica di straordinari, degli aggregati clinici di cui al regio decreto 8 febbraio 1937, n. 794, in riferimento agli artt. 3, 1° comma, 97, 1° e 3° comma, e 33 Cost. (questione sollevata dalla Corte quale giudice a quo) (2).*

### III

**CORTE COSTITUZIONALE**, 4 febbraio 1982, n. 20 - Pres. Elia, Rel. Roehrsen - Cairella ed altri (Avv.ti A. Sandulli, G. Guarino, W. Prosperetti) c. Ministero della Pubblica Istruzione; con l'intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri (Avv. Stato F. Chiarotti).

**Impiego pubblico - Aggregati clinici - Inquadramento nel ruolo dei professori universitari con qualifica di straordinario - Art. 3, 1° comma, d.l. 1° ottobre 1973, n. 580 (convertito con modificazioni nella l. 30 novembre 1973, n. 766 - Illegittimità costituzionale per violazione degli art. 3, 1° comma, 97, 1° e 3° comma, e 33 Cost.**

**Impiego pubblico - Assistenti ordinari di varie categorie - Inquadra-**

**mento nel ruolo dei professori universitari con qualifica di straordinario - Esclusione - Art. 3 d.l. 1° ottobre 1973, n. 580 (convertito con modificazioni nella l. 30 novembre 1973, n. 766) - Questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. - Infondatezza.**

*È illegittimo, per violazione degli artt. 3, 1° comma, 97, 1° e 3° comma, e 33 Cost., l'art. 3, 1° comma, decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 (convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766) nella parte in cui consente che siano collocati nel ruolo dei professori universitari, con qualifica di straordinario, gli aggregati clinici di cui al regio decreto 8 febbraio 1937, n. 794 (convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739) (3).*

*Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580 (convertito con modificazioni nella legge 30 novembre 1973, n. 766) nella parte in cui esclude dall'inquadramento nel ruolo dei professori straordinari gli assistenti ordinari dichiarati maturi in un concorso a cattedra, gli assistenti ordinari incaricati di un insegnamento nelle facoltà di medicina e rivestenti la qualifica di primari ospedalieri, nonché gli assistenti ordinari incaricati stabilizzati e con libera docenza confermata, sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. (4).*

### (1-4) IMPIEGO PUBBLICO, NORME DEROGATORIE DI FAVORE E PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA

1. — Le due sentenze e l'ordinanza in epigrafe consentono alcune riflessioni sul tipo di intervento che la Corte costituzionale è autorizzata a praticare nei giudizi aventi ad oggetto norme che, derogando a regole di carattere generale, attribuiscono situazioni di vantaggio o di privilegio a determinati soggetti, la cui posizione si assume — da parte dei giudici

*a quibus* — essere identica a quella di soggetti che, invece, sono esclusi dall'applicazione delle norme denunciate.

Si sa che nella legislazione in materia di impiego pubblico, deroghe ed eccezioni a norme (inizialmente) poste con carattere di generalità raggiungono di frequente un'estensione tale, che le norme « generali » si rivelano in fatto applicabili ad un numero limitatissimo di soggetti; ed è noto, altresì, come deroghe ed eccezioni manchino sovente di qualunque interna coerenza, accomunando situazioni e posizioni soggettive tanto diverse fra loro, quanto non dissimili — per altro verso — da situazioni e posizioni in esse non contemplate (1).

Di qui, l'interesse che suscita l'emergere, nella giurisprudenza costituzionale, di una sensibilità nuova nell'esame di questioni che coinvolgono problemi di parità di trattamento fra categorie di soggetti inclusi o, rispettivamente, esclusi dall'applicazione di norme derogatorie di favore. Ci si riferisce, in particolare, all'ordinanza n. 95/80 e alla sentenza n. 20/82 (in epigrafe), che testimoniano — appunto — dello sforzo di valutare, in presenza di norme derogatorie impugnate per omessa estensione della loro applicazione a soggetti non contemplati, l'aspetto sostanziale dell'eguaglianza da ripristinare (2), ovvero — in altri termini — sia la ragionevolezza del criterio che ispira la deroga, sia la rispondenza a codesto criterio dell'ambito soggettivo di applicazione della deroga.

Sul versante più tradizionale e formalistico è attestata, viceversa, la sentenza n. 2/82 (anch'essa in epigrafe). Il presupposto della sua motivazione è l'invalidabilità del limite costituito dal modo in cui la questione sia prospettata dal giudice di rinvio: e siccome, nella specie, l'ordinanza di rimessione non contestava né la legittimità della regola generale, né la legittimità del *favor* concesso ai soggetti (già) contemplati dalla norma derogatoria, la Corte ha concluso per l'inessenzialità di un giudizio sulla ragionevolezza della deroga e del suo ambito di applicazione, ed inoltre per la presenza nella norma di principio e non nella norma in deroga (che il giudice di merito aveva denunciato per aver escluso dal suo *favor*

---

(1) Una denuncia documentata di queste e di altre distorsioni, che investono sia lo stato giuridico che il trattamento economico del personale pubblico, si rinviene annualmente (ormai da quasi un decennio) in CORTE DEI CONTI, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato*. Si v. pure, per una puntuale ricognizione dello « scarto » fra norme generali o di principio in materia di impiego nelle pubbliche amministrazioni (ma, in genere, nella materia dell'organizzazione amministrativa) e norme speciali o eccezionali, che erodono progressivamente lo spazio in origine occupato dalle prime, FEDERAZIONE LAVORATORI FUNZIONE PUBBLICA CGIL, *Libro bianco: fatti e misfatti nella pubblica amministrazione*, s.e., Roma, 1982, ove anche una rassegna dei progetti di legge ispirati alla stessa logica derogatoria, presentati nel corso dell'ottava legislatura. In generale, sul carattere frammentario e disorganico della normativa concernente l'impiego pubblico, v. S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1982, 100 ss.

(2) L'espressione è di G. PELAGATTI, *In tema di rilevanza della questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata motu proprio dalla Corte costituzionale*, in *Riv. giur. scuola*, 1982, 498.

una categoria di soggetti ritenuta in condizioni sostanzialmente identiche a quelle della categoria beneficiata) della regola da applicare al caso concreto.

Le distinte posizioni espresse dalla Corte richiedono di esaminare brevemente le argomentazioni a sostegno di ciascuna impostazione.

2. — Nel caso deciso con la sentenza n. 2/82 veniva in esame l'art. 26, lett. a), del d.P.R. n. 417/74 che esige, per l'accesso alle funzioni di preside nella scuola media, la qualità di insegnante di ruolo e il possesso di una delle lauree richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedre nella scuola stessa. La razionalità della norma risiede nell'aver ritenuto, il legislatore, che debba esistere una continuità tra laurea richiesta per l'insegnamento e laurea richiesta per la presidenza delle scuole medie, in modo da « garantire una formazione e qualificazione professionale del preside omogenea a quella del personale docente e quindi una più sicura capacità del preside stesso... di promuovere e coordinare le varie attività di insegnamento » (3).

La disposizione *ex art.* 26, lett. a), d.P.R. n. 417/74 contiene, però, un'eccezione al principio generale appena illustrato, poiché consente che ai concorsi a preside di scuola media siano ammessi gli insegnanti di educazione fisica — per i quali non sono previsti corsi universitari specifici (4) — muniti di una laurea qualsiasi e, quindi, anche di una laurea non compresa fra quelle richieste per la partecipazione ai concorsi a cattedre nella scuola media.

La questione di legittimità costituzionale nasce appunto dall'esistenza di questa eccezione, che, secondo il giudice *a quo*, violava il principio di uguaglianza, per avere il legislatore riservato all'insegnante di educazione tecnica un trattamento diverso e deteriore rispetto all'insegnante di educazione fisica: « entrambi insegnanti di ruolo nella scuola media, entrambi forniti di laurea generica, ma escluso il primo, ammesso, invece, il secondo, al concorso (o alla graduatoria) ai posti di preside nella scuola stessa » (5).

L'*iter* logico seguito dalla Corte per dichiarare l'infondatezza della questione proposta si articola in tre punti:

a) nessuna censura muove il giudice *a quo* né al principio generale *ex art.* 26, lett. a) prima parte, del d.P.R. n. 417/74, né alla deroga di favore per gli insegnanti di educazione fisica, « ché anzi, della norma derogatoria tanto è presupposta la legittimità costituzionale che essa viene assunta a termine di riferimento nel giudizio comparativo di uguaglianza, chiedendosene l'estensione anche agli insegnanti di ruolo di altre discipli-

(3) Così il punto 2 della motivazione.

(4) ... nel senso che gli Istituti superiori di educazione fisica (ISEF) non conferiscono una laurea ma soltanto un « diploma di educazione fisica ».

(5) Così il punto 1 della motivazione, che in questo modo sintetizza la questione proposta dal giudice di merito.

ne che versino nella medesima condizione e siano cioè muniti di laurea... generica »;

b) pertanto, essendo scontata la legittimità della norma derogatrice posta come termine di raffronto del giudizio di uguaglianza, « la questione così posta ha in realtà per oggetto la norma generale, regolatrice anche della fattispecie iudicanda, che si vorrebbe sottratta alla disciplina, appunto generale, con essa dettata »;

c) *ergo*, la norma della quale il giudice del merito era chiamato a fare applicazione non era quella di favore per i docenti di educazione fisica, ma quella generale di cui all'art. 26, lett. a) prima parte, del d.P.R. n. 417/74 (che ammette ai concorsi a preside — si ripete — gli insegnanti di ruolo forniti di una delle lauree necessarie per la partecipazione ai concorsi a cattedre e) che, infatti, autorizza l'esclusione dei docenti di educazione tecnica dalla partecipazione ai concorsi in esame. D'altronde, aggiunge la Corte, « anche da un punto di vista logico, il chiedere l'ammissione ai concorsi a posti di preside della scuola media degli insegnanti di ruolo forniti di una qualsiasi laurea equivale esattamente a voler cancellare, per quanto concerne il titolo di studio, la norma generale ».

Il passaggio centrale del ragionamento della Corte si presta a più di una obiezione. L'infondatezza della questione, invero, riposa sulla convinzione che « la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio generale, in presenza di norme generali e norme derogatorie, in tanto si può porre in quanto si assuma che queste ultime, e cioè le norme derogatorie, poste in relazione alle prime, e cioè alle norme generali, manifestino un contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost. »; e siccome la legittimità costituzionale della norma generale e della norma derogatrice sono fuori discussione, la mancata estensione del *favor* a categorie non contemplate dalla seconda norma discende direttamente dall'applicazione del principio generale, che a sua volta verrebbe meno se l'ammissione ai concorsi a preside nella scuola media fosse consentita agli insegnanti di ruolo forniti di una qualsiasi laurea.

Si consideri, ora, che della norma derogatoria è supposta sì la legittimità costituzionale, ma solo in quanto la Corte (a differenza dal giudice *a quo*) non ha messo in dubbio la ragionevolezza della disciplina differenziata per l'unica categoria di soggetti ivi contemplata; d'altra parte, l'affermata legittimità della regola generale e la sussunzione in essa della fattispecie esclusa dalla deroga hanno consentito alla Corte di non esaminare né la *ratio* dell'eccezione, né la ragionevolezza o meno della limitazione del *favor* a quella categoria di soggetti e non ad altre. Il risultato è stato che la norma avente ad oggetto l'esclusione dei docenti di educazione tecnica dai concorsi a preside (ovunque essa fosse rinvenibile) è rimasta estranea ad ogni indagine di legittimità costituzionale e, alla fine, l'intero ragionamento sembra essersi risolto in una operazione meramente tautologica: il *favor* concesso ai docenti di educazione fisica non può essere esteso ai docenti di educazione tecnica perché la deroga al

principio generale — del quale è scontata la ragionevolezza — riguarda soltanto i primi, e la deroga è legittima perché... è legittima.

Del resto, quando si parte dalla premessa maggiore per cui la norma generale non viola specifici precetti costituzionali e non è arbitrariamente posta, con ciò intendendo anche una valutazione di ragionevolezza del suo ambito di operatività, la conclusione è logicamente obbligata nel senso che la sfera di applicazione della norma generale non può essere ridotta o limitata dalla estensione della norma derogatoria di favore. Per converso, una (eventuale) estensione di quest'ultima a fattispecie non contemplate avrebbe l'effetto di negare la stessa ragionevolezza del principio generale e del suo ambito di applicazione, e dunque non può essere consentita.

Il problema è appunto qui: è ammissibile che l'esclusione di una categoria di soggetti dall'area di applicazione della norma derogatoria venga giustificata col dare semplicemente per « presupposta » la legittimità della deroga e quella della norma derogata?

La Corte, in realtà, sembra aver temuto che una verifica di costituzionalità della deroga finisse per investire la portata e — anzi — l'esistenza della norma generale, senza considerare che regola ed eccezione concorrevano a formare la disciplina unitaria della materia « titoli di studio per la partecipazione dei docenti ai concorsi a preside nella scuola media » e, quindi, che la razionalità di questo microsistema era la risultante dei criteri che avevano ispirato — da una parte — la regola e — dall'altra — l'eccezione.

Valutate congiuntamente la *ratio* della deroga e quella del principio generale, alla Corte si sarebbe aperta la possibilità di scegliere fra tre diversi itinerari argomentativi:

a) dichiarare la piena compatibilità fra le due *rationes* e, quindi, verificare se ed in che misura la *ratio* della deroga ne giustificasse l'estensione alla categoria di soggetti non contemplata. Posto, infatti, che la norma generale è razionale e legittima e che altrettanto lo sia — rispetto ad essa — la norma derogatoria di favore per una certa categoria di soggetti, non necessariamente è senz'altro ragionevole la mancata estensione della deroga ad altre categorie di soggetti: insomma, la (ritenuta) legittimità di una eccezione al principio generale lascia aperta — da un punto di vista logico — la possibile legittimità di ulteriori eccezioni a favore di soggetti che la *ratio* della deroga non consente di escludere dal suo ambito di applicazione. Vero è che « la deroga non può *ope iudicis* sostituirsi alla regola », ma è pur vero che essa « può (e deve) estendersi a tutte le ipotesi in cui ricorre la *ratio* che la giustifica » (6);

b) riscontrare (eventualmente dopo aver compiuto l'operazione *sub* a) che la *ratio* della deroga avesse una capacità espansiva tale, da portare ad (7) una sostanziale eliminazione del principio generale (come in

(6) A. CERRI, *Norma eccezionale, analogia, eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 10 s. (ivi bibliografia ulteriore).

(7) ...o da far presagire, in esito a future (probabili) dichiarazioni di illegittimità della stessa norma, nella parte in cui non contempla altre categorie di soggetti anch'esse inizialmente escluse dal suo ambito di applicazione...

effetti la Corte ha mostrato di temere) (8). La Corte, allora, si sarebbe trovata davanti a due *rationes*, entrambe legittime e giustificate a stregua di parametri costituzionali, ma fra loro confliggenti nel senso che la deroga — ove si fosse consentita la massima espansione della sua *ratio* — sarebbe arrivata a coprire l'intera aerea già occupata dal principio generale, facendolo sostanzialmente venir meno. Certo, il giudice costituzionale non avrebbe potuto operare egli stesso la scelta di far prevalere l'eccezione sulla regola e, così, sarebbe giunto ugualmente — sia pure per altra via — al rigetto della proposta questione di legittimità. Si potrebbe anche discutere, però, se una diversa conclusione non fosse ipotizzabile ragionando in questo modo: la conservazione della deroga di favore nei termini in cui è stata posta dal legislatore significherebbe consacrare una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a soggetti che dalla sua applicazione sono esclusi; l'eliminazione di questa disparità non può essere conseguita che dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma derogatoria nella parte in cui non contempla quei soggetti; l'espansione della deroga porta con sé l'eliminazione del principio generale, ma se il ripristino della uguaglianza fra categorie originariamente incluse e categorie escluse dalla norma di favore ha questo « prezzo », evidentemente la « generalità » del principio era solo apparente e non v'è ragione di dolersi della sua pratica inoperatività;

c) accertare che la deroga, della quale il giudice *a quo* chiedeva l'estensione ai docenti di educazione tecnica, non fosse sostenuta da una giustificazione idonea ad autorizzare la limitazione del principio generale; al che, dopo aver sollevato avanti a sé la questione di costituzionalità della norma di favore per i docenti di educazione fisica, dichiarare l'illegittimità di quest'ultima, ad es. per violazione del principio di buon andamento (art. 97, 1° comma, Cost.), e così eliminare in radice il termine di riferimento assunto dal giudice *a quo* nell'ipotizzare la denunciata disparità di trattamento.

Nel merito, pare a noi incontestabile che non sussiste(va) alcuna valida ragione per differenziare i docenti di educazione fisica dai docenti di educazione tecnica in ordine ai concorsi a preside nelle scuole medie; e bastava che la Corte non si fosse limitata a « prendere atto » della prospettazione offerta dall'ordinanza di rimessione (che pur era l'unica a disposizione del giudice *a quo* per sollevare la questione di legittimità costituzionale), perché ciascun modello di analisi — fra quelli più sopra esposti — conducesse ad eliminare dal sistema la norma che autorizzava quella disparità: o riportando entrambe le categorie nell'ambito della norma generale, o estendendo alla categoria esclusa il trattamento riservato alla categoria favorita.

3. — La vicenda che ha dato origine alla sentenza n. 20/82 è la seguente. In deroga al principio generale secondo il quale i posti di pro-

---

(8) V. il punto 3 della motivazione, in fine del penultimo capoverso.

fessore universitario di ruolo debbono essere assegnati ai vincitori degli appositi concorsi, l'art. 3 del d.l. n. 580/73 (come modificato dalla legge di conversione n. 766/73) consente che al ruolo dei professori universitari possano accedere i professori aggregati, i direttori di scuole autonome di ostetricia, gli aggregati clinici e i ternati nei concorsi universitari; esclude, invece, categorie che, ad avviso del giudice *a quo*, avrebbero titoli pari a quelli delle categorie ammesse e cioè gli assistenti ordinari dichiarati maturi in un concorso a cattedra e gli assistenti ordinari incaricati di un insegnamento nella facoltà di medicina e rivestenti la qualifica di primari ospedalieri.

La Corte, dunque, era chiamata a valutare la legittimità o meno della norma derogatoria, nella parte in cui non estendeva alle due categorie di assistenti ordinari il *favor* dell'immissione in ruolo senza concorso.

Nel corso del giudizio, però, la Corte ha sollevato davanti a sé medesima una diversa e ulteriore questione di legittimità costituzionale, avente sempre ad oggetto l'art. 3 del d.l. n. 580/73 « nella parte in cui dispone la immissione senza concorso nei ruoli dei professori universitari della categoria degli aggregati clinici..., obiettivamente distinta da quella dei professori di università, con riferimento all'art. 97, 1° e 3° comma, Cost., che pongono le regole generali del buon andamento della pubblica amministrazione e della immissione a seguito di pubblico concorso, nonché all'art. 33 Cost., sulla posizione delle università e degli altri istituti di alta cultura » e, naturalmente, « all'art. 3, 1° comma, Cost., in quanto la immissione in ruolo senza concorso accorderebbe alla cennata categoria un privilegio non giustificato ». Secondo la Corte, invero, la disparità di trattamento denunciata dal giudice *a quo* avrebbe potuto essere eliminata — ove effettivamente riconosciuta — sia immettendo in ruolo gli assistenti ordinari delle due categorie, sia escludendo dal ruolo stesso una delle categorie (quella, appunto, degli aggregati clinici) per le quali la norma prevedeva la possibilità di immissione.

A giudizio della Corte, insomma, l'eventuale esclusione degli aggregati clinici avrebbe avuto l'effetto di mantenere integra la razionalità « interna », per così dire, della norma derogatoria ed avrebbe fatto venir meno ogni pretesa irragionevolezza della mancata estensione del *favor* alle categorie non contemplate dalla deroga. E questa, com'era prevedibile, è stata la scelta operata dalla sentenza n. 20/82, dove si legge: « posto... che lo stesso legislatore ha ritenuto di porre alla base delle sue norme il criterio di consentire la immissione in ruolo senza concorso soltanto a soggetti la cui capacità scientifica e didattica sia stata valutata in maniera solo in parte dissimile da quella propria per la selezione occorrente per lo svolgimento di una attività di così alto livello culturale (concorso nazionale giudicato da altri docenti universitari), per nessuna delle categorie la cui esclusione è stata denunciata... si rinvencono elementi tali da farli considerare alla stregua di coloro che rimangono compresi nella norma dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale » di quella sua parte che ne consentiva l'applicazione agli aggregati clinici.

In questo caso, dunque, la Corte non si è fatta condizionare dall'idea che, in presenza di norme generali e norme derogatorie, l'unica questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza riguarderebbe il privilegio irragionevole che la norma derogatoria, posta in relazione alla norma generale, accordasse a determinate categorie di soggetti; e neppure si è limitata a far ricadere nell'alveo della norma generale (che impone il superamento di un normale concorso a cattedre) la situazione degli assistenti ordinari, ai quali il giudice *a quo* chiedeva l'estensione della norma derogatoria. Superati (o aggirati) questi vincoli — che altrimenti l'avrebbero portato nel vicolo cieco imboccato dalla sentenza n. 2/82 — il giudice costituzionale si è aperta la strada per analizzare la *ratio* della norma derogatoria e, quindi, la ragionevole ampiezza del suo ambito di applicazione alle categorie rispettivamente beneficate e non beneficate.

Eppure, il dubbio avanzato dal giudice *a quo* riguardava — anche qui — non già la legittimità del *favor* accordato ai soggetti espressamente indicati dalla norma derogatoria, ma il fatto che questi non esaurissero l'intera gamma di quanti, secondo l'ordinanza di rimessione, avrebbero dovuto goderne. Tuttavia, davanti a una siffatta prospettiva, la Corte non si è ridotta — come aveva fatto nella sentenza n. 2/82 — a negare la fondatezza della questione invocando la razionalità del principio generale, ma è scesa a verificare sia la giustificatezza — alla luce dei principi costituzionali — del criterio ispiratore della deroga, sia la rispondenza a tale criterio dell'inserimento e dell'esclusione di categorie che la norma derogatoria contemplava oppure no. In ciò, appunto, è il dato di maggior interesse che emerge dall'ordinanza n. 95/80 e della sentenza n. 20/82: la Corte non ha sposato la prospettiva del giudice *a quo* e, mirando a giudicare se la deroga che escludeva dal suo *favor* determinate categorie di soggetti violasse il principio di uguaglianza, ha ritenuto di dover sondare fino in fondo la razionalità « interna » della norma in relazione a tutte le categorie da essa inizialmente contemplate; dopo di che, ha preso in esame la questione — proposta dal giudice *a quo* — avente ad oggetto la mancata estensione della deroga alle due categorie di assistenti ordinari (9).

Le novità di questo modo di procedere sono importanti e significative: anzitutto, la Corte ha dato ingresso senza riserve ad una questione di costituzionalità intesa ad ottenere l'estensione della deroga di favore a categorie ulteriori rispetto a quelle originariamente previste; in secondo

---

(9) Va rilevato, peraltro, che nella fattispecie decisa con la sentenza n. 20/82 tanto la regola quanto l'eccezione avevano una precisa base costituzionale (art. 97, 3° comma: « Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge »), mentre nella fattispecie decisa con la sentenza n. 2/82 né la regola né l'eccezione si appoggiavano a specifici precetti costituzionali. La differenza, tuttavia, non modifica i termini del problema, la cui essenza — ai fini del giudizio comparativo di uguaglianza — stava in entrambi i casi nel valutare la *ratio* della norma derogatoria rispetto al principio generale e, quindi, nel restituire coerenza al sistema regola-eccezione.

luogo, ha preso le mosse dalla *ratio* della norma derogatoria, il cui esame le ha consentito altresì di valutare la rilevanza, ai fini della decisione, della questione poi sollevata davanti a se stessa; infine, proprio col proporre a sé medesima un dubbio di costituzionalità della norma derogatoria diverso da quello avanzato dal giudice *a quo*, ha superato la prospettazione dell'ordinanza di rimessione, non fermandosi — com'era avvenuto nella sentenza n. 2/82 — di fronte alla « presupposta » legittimità costituzionale della norma derogatoria, implicitamente affermata dal giudice di merito nel richiederne l'estensione a soggetti esclusi dal suo ambito di applicazione.

Un appunto si potrebbe muovere al *modus procedendi* adottato dalla Corte, e cioè che il processo costituzionale si è concluso con la dichiarazione di illegittimità di una norma — quella concernente gli aggregati clinici — del tutto irrilevante nel giudizio *a quo*. L'obiezione, però, non coglie nel segno. In primo luogo, com'è stato osservato (10), non è sicuro che la nozione di rilevanza, riferita alla Corte come giudice *a quo*, sia la medesima che vale per gli altri giudici di rinvio. In secondo luogo, è ormai chiaro che, per estendere il *favor* della norma derogatoria alle categorie di assistenti indicate dal giudice del merito, era logicamente indispensabile accertare la *ratio* della deroga e la sua capacità espansiva; poiché, però, la stessa *ratio* della norma induceva a ritenere illegittima l'applicazione del *favor* ad una delle categorie inizialmente contemplate, ben a ragione il giudice costituzionale ha restituito alla deroga quella conformità al principio *ex art. 3 Cost.*, che la rendeva idonea a diventare termine di riferimento nel giudizio comparativo di uguaglianza fra i soggetti che — in aderenza alla *ratio* della norma — avevano titolo al beneficio e soggetti ai quali se ne chiedeva l'estensione. Peraltro, non avendo riscontrato nella *ratio* della deroga una capacità espansiva tale da abbracciare anche le categorie di assistenti ordinari alle quali si riferiva il giudice del merito, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della relativa questione di costituzionalità.

Non si può dire, quindi, che la questione sollevata dalla Corte avanti a sé fosse irrilevante nel giudizio principale: piuttosto, la sua proposizione ha consentito alla Corte di eliminare il vizio di origine della questione originaria, che si fondava sulla implicita valutazione di legittimità dell'intera norma derogatoria di favore e mirava, in sostanza, ad ottenere « una sentenza additiva, tale... da lasciare impregiudicate le norme di favore contenute nella disposizione oggetto di impugnativa, estendendone l'area di applicazione soggettiva » (11).

Indubbiamente, l'ordinanza n. 95/80 e la sentenza n. 20/82 denotano « un alto grado di autonomia del giudizio costituzionale » (12): l'illegittimità della norma per la parte concernente gli aggregati clinici

(10) L. CARLASSARE, *Riflessioni sulla Corte costituzionale come giudice a quo e sui giudizi di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1980, I, 846 s.

(11) G. PELAGATTI, *Op. cit.*, 491 s.

(12) G. PELAGATTI, *Op. cit.*, 494.

è prospettata e poi dichiarata nella consapevolezza che l'eventuale estensione del *favor* ad altre categorie di soggetti impone di « ponderare lo aspetto sostanziale dell'eguaglianza che si vuol ripristinare » (13), e ciò anche alla luce di precetti costituzionali non invocati dal giudice del merito, ma la cui violazione determina nondimeno l'attribuzione di un privilegio ingiustificato ad una delle categorie che la norma derogatoria, richiesta di applicazione ad altre categorie, inizialmente contemplava. Il risultato, coerente con l'impostazione prescelta, è stato duplice: il giudice costituzionale ha riportato il contenuto precettivo della deroga nell'ambito dei criteri « non irragionevoli » che avevano ispirato il legislatore e, su questa base, non solo ha dato risposta al dubbio di legittimità sollevato nel giudizio principale, ma soprattutto ha espunto dall'ordinamento una norma incostituzionale eppure, nella prospettazione che il giudice del merito aveva fatto della questione, non rilevante per la decisione sul caso di specie (14).

Nessun dubbio, in conclusione, sul fatto che la questione proposta *motu proprio* e decisa dalla Corte fosse rilevante nel giudizio pendente avanti ad essa; e nessun dubbio, parimenti, sulla rilevanza indiretta della stessa questione nel giudizio di merito, rispetto al quale si può dire che la soluzione del problema di legittimità, autonomamente individuato dalla Corte, avesse carattere strumentale o, forse, preliminare.

Altri autori (15) hanno ampiamente illustrato le analogie e talvolta l'identità di argomentazioni (e addirittura di formulazione letterale) fra l'ordinanza n. 95/80 ed altre ordinanze emesse dalla Corte come giudice *a quo*. Gli stessi autori, peraltro, hanno segnalato le sensibili differenze fra l'una e le altre, individuando nella prima una serie di elementi (il più interessante dei quali è che il raffronto, proposto dal giudice di merito e accettato dal giudice costituzionale, non era fra due norme entrambe generali, ma tra norme di cui una derogatoria rispetto ad un principio affermato dalla legge in via generale), che ne rivelano un impianto originale e tale, probabilmente, da aprire prospettive nuove al giudizio di costituzionalità per violazione del principio di uguaglianza.

Quel che interessa osservare, qui e per ora, è che la Corte si è sottratta ad un uso distorsivo del giudizio costituzionale, quale si sarebbe realizzato se essa avesse dichiarato non fondata la questione proposta dal giudice del merito (16), ovvero se avesse esteso *sic et simpliciter* l'applicazione della norma derogatoria di favore, data per legittima secondo la prospettazione del primo giudice, a categorie in condizioni non dissimili

---

(13) G. PELAGATTI, *Op. cit.*, 498.

(14) È stato opportunamente osservato che, in tal modo, la Corte ha trovato « l'unica via consentita » per pronunciarsi su di una norma di favore, la cui applicazione ben difficilmente avrebbe potuto far sorgere, in altri giudizi, una questione di legittimità costituzionale: L. CARLASSARE, *Op. cit.*, 848.

(15) L. CARLASSARE, *Op. cit.*, 840 ss.; G. PELAGATTI, *Op. cit.*, 487 ss.

(16) V. *supra*, par. 2.

da quelle dei soggetti che, stando alla *ratio* della deroga, godevano ingiustificatamente del privilegio da questa accordato.

Si tratta di vedere, ora, se lo schema del giudizio per violazione del principio di uguaglianza — sperimentato con l'ordinanza n. 95/80 e la sentenza n. 20/82 — si farà strada nella giurisprudenza della Corte, contribuendo in qualche misura ad eliminare le distorsioni e le sperequazioni che nei vari settori del pubblico impiego (ma pure in altri settori) son prodotte dalla congerie disordinata di norme eccezionali o speciali rispetto a principi generali.

LUIGI CALCERANO - GAETANO D'AURIA

LUIGI CALCERANO

**L'IMPOSSIBILE EGUAGLIANZA FRA I PRECARI DELLA SCUOLA  
(A PROPOSITO DELLA SENTENZA N. 249/86  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE)**

Estratto dalla  
*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
ANNO XXXVIII - Fasc. 1-2 (1987) Parte II

SOCIETÀ EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA

CORTE COSTITUZIONALE, 28 novembre 1986, n. 249 - Pres. La Pergola, Rel. Casavola — Roscio ed altro (Avv. C. Rienzi) c. Ministero della pubblica istruzione ed altri; Bozzao c. Ministero della pubblica istruzione ed altri; Rimini (Avv. C. Rienzi) c. Ministero della pubblica istruzione ed altro; con l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri (Avv. Stato M. Imponente).

**Impiego pubblico - Insegnanti - Benefici disposti per gli insegnanti «incaricati» nell'anno scolastico 1980-81 - Estensione agli insegnanti che siano stati «supplenti annuali» nell'anno scolastico 1981-82 - Esclusione - Artt. 35, 4° comma, 37 e 57 l. 20 maggio 1982, n. 270 - Illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 1° comma, e 97, 1° comma, Cost.**

**Impiego pubblico - Insegnanti - Trattamento disposto per i supplenti nei corsi Cracis dall'art. 46, 2° comma, l. 20 maggio 1982, n. 270 - Estensione ai supplenti in servizio nella scuola ordinaria - Esclusione - Artt. 35, 37, 38 e 57 l. n. 270/1982 cit. - Illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 1° comma, e 97, 1° comma, Cost.**

*Sono illegittimi, per violazione degli artt. 3, 1° comma, e 97, 1° comma, Cost., gli artt. 35, 4° comma, 37 e 57 della l. 20 maggio 1982, n. 270, nella parte in cui non prevedono l'estensione agli insegnanti in servizio con titolo di supplenza annuale nell'anno scolastico 1981-82 dei benefici ivi disposti per gli insegnanti in servizio con titolo di incarico nell'anno scolastico 1980-81 (1).*

*Sono illegittimi, per violazione degli artt. 3, 1° comma, e 97, 1° comma, Cost., gli artt. 35, 37, 38 e 57 della l. 20 maggio 1982, n. 270, nella parte in cui non consentono ai supplenti in servizio nella scuola ordinaria di usufruire del trattamento disposto a favore dei supplenti nei corsi Cracis ex art. 46, 2° comma della stessa l. n. 270 del 1982 (2).*

---

(1-2) L'IMPOSSIBILE EGUAGLIANZA FRA I PRECARI DELLA SCUOLA (A PROPOSITO DELLA SENTENZA N. 249/86 DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

1. La sentenza in epigrafe offre lo spunto, ancora una volta, per alcune considerazioni sul tipo di interventi praticati dalla Corte costituzionale nei giudizi aventi ad oggetto norme derogatorie di favore in materia di pubblico impiego.

È noto che, in tale settore, deroghe ed eccezioni a norme di carattere generale manchino spesso di coerenza e ragionevolezza, ponendo sullo stesso piano situazioni e posizioni soggettive che sono, da un lato, diverse tra loro e, dall'altro, sostanzialmente identiche ad altre non contemplate.

Con questa sentenza, dunque, la Corte ha dichiarato l'illegittimità:

a) degli art. 35, 4° comma, 37 e 57 della l. 20 maggio 1982 n. 270, nella parte in cui non prevedono che agli insegnanti in servizio come *supplenti annuali* nell'anno scolastico 1981-82 si estendano i benefici ivi disposti per gli insegnanti in servizio come *incaricati* nell'anno scolastico 1980-81;

b) degli artt. 35, 37, 38 e 57 della stessa legge, nella parte in cui non consentono ai supplenti in servizio nella scuola ordinaria di usufruire del trattamento che, a favore dei supplenti nei corsi Cracis, è disposto dall'art. 46, 2° comma, della stessa legge n. 270/1982.

La Corte ha, dunque, censurato alcune disposizioni fra le più rilevanti di questa legge: una legge d'immissione in ruolo di personale precario delle scuole (non la prima né l'ultima), con la quale si è tentato di trovare soluzione a problemi di categorie sottoprotette, che svolgevano sostanzialmente, con minime garanzie di stato giuridico e di stabilità, lo stesso tipo di servizio svolto dai docenti di ruolo.

È noto, peraltro, come si giunga, in Parlamento, alla redazione e all'approvazione di leggi di tale sorta, vere e proprie arche di Noé, in cui, spingendo e sgomitando, molti o troppi riescono, in un modo o nell'altro, a mettere piede. Così, normali esigenze di attuazione o di ripristino della parità di trattamento finiscono non già per soddisfare la «domanda» di uguaglianza, ma per dare vita a norme con un grado più o meno «sopportabile» di ... disuguaglianza possibile.

Per questi motivi, la sentenza in esame, lungamente attesa da migliaia di docenti, non poteva limitarsi all'eliminazione di una norma o di una sua parte, ma ha dovuto modificare la portata stessa degli enunciati normativi, «manipolando» i significati originariamente possibili.

Si tratta, dunque, di una sentenza «additiva», come quella che la Corte pronuncia ormai usualmente ogni qualvolta ritiene che una disposizione abbia portata normativa minore di quella che, secondo la Costituzione, dovrebbe avere e che, quindi, è incostituzionale perché non prevede uno specifico contenuto normativo *ulteriore*.

Nel nostro caso, tuttavia, il testo legislativo, pur dopo la sentenza, resta inidoneo, in mancanza di altri apporti normativi, ad esprimere l'intera latitudine dispositiva, necessaria a riportarlo entro i limiti della costituzionalità. Con la conseguenza che la funzione

integratrice della Corte costituzionale non può fare a meno di ulteriori integrazioni, indispensabili per evitare una incongrua esecuzione o, peggio, effetti altrettanto incostituzionali di quelli che la sentenza ha censurato.

2. In primo luogo, la Corte si è pronunciata sulla legittimità degli artt. 35, 4° comma, 37, 38 e 57 della citata legge, articoli riferibili, tutti salvo l'art. 57, a fattispecie regolanti l'immissione in ruolo del personale docente delle *scuole secondarie*, mentre non è fatto alcun cenno ai corrispondenti articoli che disciplinano l'immissione in ruolo dei docenti delle *scuole materne ed elementari*. Non può che sollevarsi, quindi, la questione se quell'indicazione di specifici articoli costituisca una mera elencazione, quasi un'esemplificazione, od invece con essa la Corte abbia inteso delimitare la portata della pronuncia.

In effetti, a ben vedere, il bersaglio principale della dichiarazione d'incostituzionalità è l'art. 57, che si riferisce al personale docente ed educativo «incaricato», di cui ai capi I, II, III e V del titolo III l. n. 270/1982 che riguardano, rispettivamente, la *scuola materna*, la *scuola elementare* e il personale educativo. Sicché, si potrebbe ritenere come assorbente la maggior latitudine dell'ambito di previsione di tale ultimo articolo.

Nonostante l'evidente paradossale situazione di disparità che si verrà a creare tra casi sostanzialmente identici tra loro, è da ritenere, però, che la Corte abbia inteso riferirsi solamente ai docenti di scuola secondaria. In caso contrario, non si comprenderebbe il motivo per cui la Corte non abbia esplicitamente richiamato almeno l'art. 23, relativo alla sessione riservata degli esami di abilitazione nella scuola materna, come pure l'art. 25, che rappresenta, per gli incaricati abilitati della scuola materna, l'equivalente dell'art. 37.

A parte l'esegesi letterale della sentenza, è comunque da considerare il vincolo che, ai poteri della Corte, discende dalle prospettazioni contenute nelle ordinanze di rimessione. La questione è infatti sorta nel corso di giudizi promossi da destinarsi del complesso di norme relativo ai docenti di scuola secondaria, e tutti gli articoli che li riguardano non si connettono, oggettivamente, col parallelo complesso normativo relativo ai docenti di scuola materna ed elementare.

Del resto, la Corte non avrebbe potuto sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità degli articoli non richiamati dalle ordi-

nanze di rimessione (in quanto non necessari alla definizione della materia controversa), né avrebbe potuto, ai sensi dell'art. 27, l. 11 marzo 1953 n. 87, dichiarare l'illegittimità derivata di tali disposizioni come conseguenza della decisione adottata: invero come già detto, tali disposizioni non sono legate da un nesso di consequenzialità con quelle dichiarate illegittime, ma costituiscono espressione di un principio di risoluzione omogenea dei problemi relativi al precariato dei vari ordini e gradi dell'ordinamento scolastico italiano.

È, indubbio, d'altro canto, che lo stesso *iter* argomentativo adottato dalla Corte per la pronuncia in epigrafe vale integralmente anche nel caso dei docenti di scuola elementare e materna, sicché sarebbe da attendersi analoga pronuncia sulle eccezioni di incostituzionalità eventualmente sollevate in procedimenti giurisdizionali promossi dai docenti interessati.

3. Un altro problema è posto dal dettato dell'art. 37 l. n. 270/1982, che prevede il mantenimento in servizio degli interessati fino al termine dell'anno scolastico in cui viene ultimata la sessione riservata degli esami di abilitazione, considerato che i riferimenti temporali previsti nella legge sono ormai superati.

Sembra evidente che, in ottemperanza alla pronuncia della Corte costituzionale, il Ministero della pubblica istruzione dovrà (discrezionalmente?) stabilire *nuovi* riferimenti temporali, tenuto conto delle necessità organizzative derivanti dalla complessità dei problemi pratici emergenti. Lo stesso dicasi per quanto attiene alla conseguente immissione in ruolo del personale interessato, che sembrerebbe dover avere la stessa decorrenza giuridica prevista dall'art. 57.

4. Problemi irrisolvibili pone l'esecuzione della sentenza per quanto riguarda l'incostituzionalità del più volte citato art. 38.

La Corte ha affermato che era ingiusto non adottare, per i supplenti temporanei di cui alla norma, lo stesso trattamento di favore usato dalla l. n. 270 per i docenti dei corsi Cracis.

Questo significa che tutti i supplenti, anche non in servizio presso corsi Cracis, ma con i requisiti di servizio richiesti (... da quale articolo?), debbono essere immessi in ruolo secondo le modalità previste dall'art. 46, relativo ai docenti di corsi Cracis e dei corsi di scuola popolare.

Si tratta di vedere quali siano i requisiti

necessari: valgono quelli stabiliti dall'art. 38 (meno ristretti), oppure si deve ritenere che i beneficiari della sentenza siano soltanto quelli che, a prescindere dal tipo di corso, siano stati in servizio negli specifici anni considerati dall'art. 46?

5. Problema non meno spinoso sorge dal fatto che, mentre in motivazione la sentenza sembra riferirsi esclusivamente ai supplenti temporanei non abilitati (art. 38, 1° comma) per estendere ai medesimi i benefici di cui all'art. 46, nella parte dispositiva è genericamente indicato, per dichiararne l'illegittimità costituzionale, l'intero art. 38.

Se anche qui si adottasse (ma come fare altrimenti?) il criterio interpretativo già seguito per escludere l'applicabilità della sentenza ai docenti delle scuole materne ed elementari, si arriverebbe all'assurdo di riservare un trattamento privilegiato ai docenti non abilitati, immediatamente immessi in ruolo previo superamento della sessione riservata di esami di abilitazione, rispetto ai docenti già abilitati e con i medesimi requisiti di servizio, i quali dovrebbero attendere, invece, ai fini dell'immissione in ruolo, l'accertamento delle disponibilità annue sulla base delle quali sarà provveduto alla graduale nomina in ruolo.

Qui, forse, davvero sarebbe stato applicabile il principio di cui all'art. 27 della l. n. 87/1953, e la Corte avrebbe potuto opportunamente sollevare d'ufficio la questione di costituzionalità del 2° comma dell'art. 38, per imporne una interpretazione conforme a Costituzione; non essendosi comunque la Corte pronunciata in materia, non sembra possibile estendere in via interpretativa il contenuto non equivoco della pronuncia.

6. Ulteriori controversie e profili problematici pone la questione della esistenza o meno di situazioni esaurite, che sarebbero da escludere, come tali, dall'ambito di applicazione della decisione in epigrafe: sentenze passate in giudicato, decadenze e prescrizioni, non sono, dal 1982 ad oggi, sicuramente mancati ed interferiranno, è da ritenere, in maniera diabolicamente complessa con la «giustizia» e l'equità degli effetti dell'esecuzione della sentenza.

Il tentativo di eliminare distorsioni e sregolazioni, senza un intervento legislativo e senza una razionale attività d'«integrazione normativa» da parte del Ministero della pubblica istruzione, rischia di risolversi in un cla-

moroso insuccesso. Del resto, sono questi gli esiti cui approda, inevitabilmente, il giudizio di costituzionalità, quando esso deve cadere su una congerie disordinata di norme eccezionali e speciali, ricche di contraddizioni

tanto evidenti, quanto impossibili da sciogliere (a meno di «rifondazioni» di interi assetti normativi che si possono auspicare, ma che non paiono interessare il nostro legislatore).

LUIGI CALCERANO

LUIGI CALCERANO

**LA GIURISPRUDENZA  
IN TEMA DI SOSPENSIONE CAUTELARE  
NEL RAPPORTO D'IMPIEGO STATALE  
(E PUBBLICO IN GENERE)**

Estratto dalla  
*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
ANNO XXXVI - Fasc. 3-4 (1985) Parte II

SOCIETA' EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA  
1985

LA GIURISPRUDENZA  
IN TEMA DI SOSPENSIONE CAUTELARE  
NEL RAPPORTO D'IMPIEGO STATALE (E PUBBLICO IN GENERE)

SOMMARIO: 1. — Introduzione. Lo scopo della sospensione cautelare. 2. — Sospensione cautelare obbligatoria e sospensione cautelare facoltativa. 3. — La sospensione cautelare obbligatoria. 4. — I « nuovi » presupposti della sospensione cautelare obbligatoria. 5. — La sospensione cautelare facoltativa. 6. — La « continuità » fra sospensione obbligatoria e sospensione facoltativa. 7. — L'assegno alimentare. 8. — Il momento dell'assoggettamento a procedimento penale. 9. — L'efficacia nel tempo della sospensione cautelare facoltativa. 10. — La cessazione della sospensione cautelare.

1. — *Introduzione. Lo scopo della sospensione cautelare*

1.0. — La sospensione cautelare dal servizio ha carattere generale nel pubblico impiego, essendo applicabile — secondo la costante giurisprudenza — anche ai dipendenti delle amministrazioni, i cui ordinamenti non la prevedono espressamente (per tutte, v. Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 1961, n. 686, in *Cons. Stato*, 1961, I, 2158; Cons. Stato, Sez. V, 3 novembre 1978, n. 1094, in *Cons. Stato* 1978, I, 1702). L'ammissibilità della misura anche nell'ambito di queste amministrazioni si fonda, essenzialmente, sulla capacità « pervasiva » che (con poche eccezioni) è da sempre riconosciuta alle norme costituenti lo « statuto » degli impiegati civili dello Stato. D'altra parte, queste norme costituiscono l'archetipo di numerose discipline che, nell'ambito dei rapporti di lavoro pubblico, regolano la materia che ci occupa.

Di qui, l'opportunità e l'utilità, anche per ragioni espositive, di far riferimento, nella rassegna che segue, al regime della sospensione cautelare nell'impiego con le amministrazioni dello Stato (t.u. 10 gennaio 1957, n. 3: artt. 91-99).

1.1. — Il provvedimento che dispone la sospensione cautelare si inquadra tra quelli che incidono riduttivamente su diritti patrimoniali e non patrimoniali dei destinatari. In particolare, esso incide (come quello con cui viene disposta la irrogazione di una sanzione disciplinare) su

posizioni soggettive non aventi contenuto patrimoniale anche se, come si vedrà, patrimonialmente rilevanti.

La sospensione cautelare, peraltro, è istituto autonomo rispetto alla sanzione disciplinare, del cui procedimento non fa parte neanche come fase introduttiva.

Ne discende, da una parte, che la procedura disciplinare può estendersi ad infrazioni connesse ed anche indipendenti da quella che ha dato luogo alla sospensione (Cons. Stato, Sez. VI, 25 marzo 1952, n. 168, in *Cons. Stato*, 1952, 471) e, dall'altra, che il provvedimento di sospensione, proprio in quanto autonomo ed immediatamente incidente sullo *status* dell'impiegato, dev'essere tempestivamente impugnato, non potendo dedursene l'illegittimità in sede di impugnazione del provvedimento disciplinare di licenziamento — a meno che, naturalmente, quest'ultimo non intervenga, e venga impugnato, entro i termini d'impugnazione della sospensione (Cons. Stato, Sez. VI, 21 aprile 1970, n. 378, in *Cons. Stato*, 1978, I, 756; Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 1967, n. 669, in *Cons. Stato*, 1967, I, 1274).

1.2. — La sospensione cautelare ha lo scopo e l'effetto di impedire che l'impiegato sottoposto a procedimento penale o disciplinare (o che a questo ultimo stia per essere sottoposto) continui a prestare l'attività lavorativa. Si intende, quindi, come essa sia preordinata ad evitare turbamenti nella regolarità dei servizi, a conservare integro il prestigio dell'Amministrazione, a prevenire la commissione di ulteriori reati o infrazioni e, infine, ad evitare il possibile inquinamento delle prove a carico del dipendente.

Peraltro, la sospensione cautelare può essere disposta anche se l'impiegato sia assente (ad esempio, per aspettativa), al fine di impedire il suo ritorno in servizio nel momento in cui venga a cessare la causa giustificativa dell'assenza (T.A.R. Lazio, Sez. III, 17 novembre 1980, n. 1019, in *TAR*, 1980, I, 4111; Cons. Stato, Sez. I, 20 febbraio 1978, n. 991/74 (parere), in *Cons. Stato*, 1981, I, 69). La sospensione cautelare presuppone, dunque, l'esistenza del rapporto d'impiego, ma non richiede anche la presenza in servizio dell'impiegato (Cons. Stato, Sez. VI, 29 aprile 1964, n. 373, in *Cons. Stato*, 1964, I, 815).

Il provvedimento non esplica i suoi effetti sul diritto alla qualifica, né determina il venir meno del rapporto d'impiego: di questo, in particolare, il provvedimento riduce il normale contenuto, da una parte mantenendo in vita i doveri del dipendente, diversi da quelli connessi alla prestazione dell'attività lavorativa e, dall'altra, assicurando al medesimo un assegno alimentare (che ha comunque causa nel rapporto di servizio) e gli eventuali assegni familiari (Cons. Stato, Sez. IV, 23 ottobre 1970, n. 716, in *Cons. Stato*, 1970, I, 1602; Cons. Stato, Sez. IV, 21 marzo 1972, n. 204, in *Cons. Stato*, 1972, I, 321; Cons. Stato, Sez. VI, 11 dicembre 1963, n. 1002, in *Riv. giur. scuola*, 1965, 789).

L'impiegato sospeso è anche escluso dagli scrutini di promozione, ove siano previsti. Considerata, peraltro, la nuova articolazione dei rapporti d'impiego secondo livelli o qualifiche funzionali, con progressione eco-

nomica aperta (per classi stipendiali e aumenti periodici) all'interno di ciascun livello o qualifica, si deve ritenere che siffatta progressione (che non comporta alcuna promozione di qualifica) non sia impedita dall'essere l'impiegato sospeso cautelatamente. Perciò, il passaggio da una ad altra classe di stipendio, che si verifichi durante il periodo in cui l'impiegato è sospeso, comporta la necessità di rideterminare la misura dell'assegno alimentare spettante al dipendente.

1.3. — Si è già detto che, come provvedimento a carattere preventivo rispetto all'accertamento definitivo di fatti pregiudizievoli per l'amministrazione, la sospensione cautelare consente a questa di porsi al riparo dagli ulteriori effetti negativi che da quei fatti potrebbero scaturire.

Per potersi dar luogo alla sospensione non è, dunque, necessario che l'accertamento sia già avvenuto, bastando la presenza di sufficienti indizi (Cons. Stato, Sez. V, 13 luglio 1971, n. 705, in *Cons. Stato*, 1971, I, 1455; T.A.R. Umbria, 9 maggio 1975, n. 146, in *TAR* 1975, I, 1611) ed una *summaria cognitio*; con l'ulteriore conseguenza che il provvedimento di sospensione non necessita di una diffusa e specifica motivazione relativamente ai fatti addebitati. Per quanto non sia necessaria una analitica contestazione degli addebiti, è comunque illegittima la sospensione cautelare non accompagnata da alcuna menzione, sia pure sommaria, dei fatti che danno causa al provvedimento (Cons. Stato, Sez. VI, 17 giugno 1952, n. 392, in *Cons. Stato*, 1952, 937).

Peraltro, non costituisce motivo di illegittimità della sospensione la circostanza che, per i fatti in base ai quali l'Amministrazione abbia (facoltativamente) disposto la sospensione, l'autorità giudiziaria non abbia ancora dato inizio al procedimento penale (Cons. Stato, Sez. VI, 29 aprile 1967, in *Cons. Stato*, 1967, I, 742).

1.4. — Il Consiglio di Stato ha stabilito che, nel caso in cui l'allontanamento dell'impiegato dall'ufficio presenti carattere di urgenza e indilazionabilità, tali da non consentirne il rinvio fino al completamento dell'*iter* procedimentale per la formale adozione dell'atto, la sospensione possa essere disposta anche con semplice lettera del Ministro, contenente precisi riferimenti al decreto di prossima emanazione e gli elementi essenziali di questo, salva la necessità della successiva regolarizzazione (Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 1973, n. 1002, in *Cons. Stato*, 1973, I, 1569).

1.5. — In relazione ai provvedimenti di sospensione cautelare, il visto e la registrazione della Corte dei conti non operano nel consueto ruolo di condizione sospensiva dell'efficacia, proprio per l'esigenza, connotata a tali provvedimenti, di essere condotti ad immediata esecuzione; pertanto, è legittimo il provvedimento di sospensione cautelare che contempli, quale *dies a quo* della sua efficacia, una data (quella di comunicazione all'interessato) diversa e anteriore rispetto a quella della registrazione da parte della Corte (Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 1971, n. 88, in *Cons. Stato*, 1971, I, 179).

## 2. — *Sospensione cautelare obbligatoria e sospensione cautelare facoltativa*

2.0. — Sotto l'unica rubrica « sospensione cautelare obbligatoria », l'art. 91 d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 disciplina due diverse fattispecie, onde si può distinguere la sospensione cautelare *obbligatoria* da quella tradizionalmente definita *facoltativa*, cui è dedicato il successivo art. 92.

2.1. — L'Amministrazione *ha l'obbligo* di sospendere cautelaramente l'impiegato contro il quale sia stato emesso un mandato o un ordine di cattura.

2.2. — L'Amministrazione, invece *può* sospendere cautelaramente lo impiegato che: *a)* sia sottoposto a procedimento penale per un reato di natura particolarmente grave (è necessaria e sufficiente l'esistenza di una richiesta d'istruttoria formale o il compimento di un atto di istruttoria sommaria: Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 1962, n. 346, in *Cons. Stato*, 1962, I, 804); *b)* stia per essere sottoposto o abbia in corso un procedimento disciplinare per gravi motivi.

## 3. — *La sospensione cautelare obbligatoria*

3.0. — La sospensione cautelare obbligatoria si caratterizza per avere un presupposto specificamente determinato — l'emissione di un mandato o di un ordine di cattura — e per l'essere, a differenza della sospensione facoltativa, un provvedimento vincolato. Si ritiene, quindi, che l'enunciazione dei motivi del provvedimento sia compresa nella (e assorbita dalla) menzione dell'avvenuta emissione di un mandato o di un ordine di cattura che si faccia nella premessa del provvedimento di sospensione (T.A.R. Campania, 6 dicembre 1979, n. 673, in *TAR*, 1980, I, 734; T.A.R. Lombardia, 18 novembre 1981, n. 1387, in *TAR*, 1982, I, 121).

3.1. — La giurisprudenza prevalente ha ritenuto per anni che la sospensione cautelare dipendesse « non già dal fatto della detenzione preventiva, cioè dall'esecuzione del mandato o dell'ordine di cattura ma, in buona sostanza, dalla valutazione della gravità del reato che è implicita nell'emissione del mandato o dell'ordine e che non viene meno neppure in esito alla concessione della libertà provvisoria » (Cons. Stato, Sez. I, 26 novembre 1976, n. 2048, in *Cons. Stato*, 1979, I, 68; Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 1967, n. 429, in *Cons. Stato*, 1967, I, 1376; Cons. Stato, Sez. IV, 18 ottobre 1974, n. 647, in *Cons. Stato*, 1974, I, 1150; Corte conti, Sez. contr., 30 giugno 1977, n. 803, in *Cons. Stato*, 1978, II, 205).

Se ne faceva discendere che, anche dopo la concessione della libertà provvisoria, il provvedimento non potesse essere revocato fino al passaggio in giudicato della sentenza, stante l'automaticità della presunzione di gravità dell'imputazione conseguente all'emissione del mandato o dell'ordine di cattura.

La concessione della libertà provvisoria, infatti, limitandosi a far cessare l'efficacia del mandato (o dell'ordine) di cattura, senza incidere né sull'esistenza né sulla validità di esso, non avrebbe comunque determinato

il venir meno del presupposto sul quale si fondava la disposta sospensione cautelare. La revoca di questa, perciò, non era ritenuta legittima se non nel caso in cui l'autorità giudiziaria avesse proceduto all'annullamento o alla revoca del mandato di cattura (artt. 263 *bis* e 260 c.p.p.) o all'emissione di un provvedimento di scarcerazione per mancanza di indizi sufficienti (art. 269 c.p.p.) (sull'irrilevanza della stessa revoca del mandato di cattura v., peraltro, Cons. Stato, Sez. I, 27 ottobre 1972, n. 1662 (parere), in *Cons. Stato*, 1973, I, 1793).

3.2. — La considerazione della non uniforme gravità dei reati per cui è prevista l'emissione del mandato di cattura ha indotto un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, Sez. VI, 15 dicembre 1978, n. 1305, in *Cons. Stato*, 1978, I, 1911; Corte conti, Sez. contr., 15 marzo 1979, n. 955, in *Cons. Stato*, 1979, II, 853).

Ritiene ora concordemente la giurisprudenza che il presupposto dell'obbligatorietà della sospensione sia da individuare nella materiale impossibilità dell'impiegato di prestare servizio e, cioè, nella sua forzata assenza, non anche nel dato formale dell'emissione del mandato di cattura. Ove, quindi, il mandato di cattura sia inefficace *ab initio* o lo diventi successivamente, ad esempio a seguito di concessione della libertà provvisoria, si determina il venir meno del presupposto in base al quale fu emanato il provvedimento di sospensione, con il conseguente insorgere per l'Amministrazione della potestà discrezionale in ordine all'emanazione del diverso provvedimento di sospensione facoltativa (Cons. Stato, Comm. spec. pubbl. imp., 6 novembre 1978, n. 91, in *Cons. Stato*, 1979, I, 1903; Cons. Stato, Sez. VI, 15 dicembre 1978, n. 1305, in *Cons. Stato*, 1978, I, 1911; T.A.R. Toscana, 16 dicembre 1981, n. 1064, in *TAR*, 1982, I, 556; T.A.R. Calabria 12 giugno 1979, n. 102, in *TAR*, 1979, I, 2989; T.A.R. Veneto, 19 luglio 1977, n. 668, in *TAR*, 1977, I, 3157).

Solo in quanto efficace, cioè effettivamente produttivo della custodia preventiva dell'impiegato sottoposto a procedimento penale, il mandato o l'ordine di cattura costituisce dunque presupposto della sospensione cautelare obbligatoria.

3.3. — Opportunamente, il Consiglio di Stato ha messo in luce che il nuovo orientamento realizza pure la non secondaria esigenza di evitare un danno economico all'erario, qualora l'Amministrazione fosse tenuta a corrispondere all'impiegato, nel caso di una necessaria *restitutio in integrum*, tutti gli assegni non percepiti, pur senza essersi avvalsa delle sue prestazioni (Cons. Stato, Sez. VI, 15 dicembre 1978, n. 1305, cit.).

3.4. — E' stato rilevato, dunque, che, « mentre condizione della cattura obbligatoria è l'esistenza di "sufficienti indizi di colpevolezza" » (art. 252 c.p.p.), la sospensione facoltativa richiede una *esigenza cautelare effettiva* (il c.d. *periculum liberatis*, e cioè il pericolo di fuga o di commissione di nuovi reati, la necessità di disporre della persona dell'impiegato per fini probatori, il rischio di inquinamento o di dispersione delle prove): la gravità dei fatti — che può ritenersi presunta dal legislatore nei casi di mandato di cattura obbligatoria — costituisce quindi, al più, *uno*

degli elementi, oggetto di valutazione nei casi di mandato di cattura facoltativo: sotto questo profilo, appare illogico far discendere i medesimi effetti (il permanere della sospensione obbligatoria) in relazione ad un presupposto che assume, nelle diverse fattispecie penali, una rilevanza affatto diversa » (S. NESPOR, *Effetti della concessione della libertà provvisoria sulla sospensione cautelare obbligatoria del dipendente pubblico*, in *Lavoro* 80, 1981, 323).

#### 4. — I « nuovi » presupposti della sospensione cautelare obbligatoria

4.0. — Il nuovo orientamento giurisprudenziale sposta, dunque, l'attenzione dell'interprete dal dato formale dell'emissione del mandato di cattura al dato sostanziale dello stato di restrizione della libertà personale in cui versa l'impiegato e, quindi, all'impossibilità materiale e giuridica della prestazione di lavoro.

Ne deriva la possibilità e la necessità di assumere come presupposto della sospensione obbligatoria anche l'assenza dell'impiegato determinata dall'esecuzione di un mandato di arresto, finora escluso dal novero dei presupposti idonei all'irrogazione della sospensione cautelare obbligatoria.

4.1. — Riteneva, invero, la giurisprudenza meno recente che l'unico presupposto per l'applicazione della misura fosse costituito dall'emissione di un mandato o di un ordine di cattura, stante che il primo comma dell'art. 91 prevede solo il mandato o l'ordine di cattura e che il secondo comma dello stesso art. 91 (il quale non prevede la sospensione per il caso di « fermo ») si limita a stabilire l'obbligo per il capo dell'ufficio di riferire al Ministero (Cons. Stato, Sez. I, 26 novembre 1976, n. 2048 (parere), in *Cons. Stato*, 1979, I, 68).

4.2. — In sostanza, mentre l'emissione del mandato o dell'ordine di cattura comportava di per sé (e cioè indipendentemente dalla loro persistente efficacia) l'obbligo dell'adozione della sospensione cautelare obbligatoria, per contro, nessun altro provvedimento del giudice, restrittivo della libertà personale dell'impiegato, era ritenuto idoneo a legittimare la sospensione obbligatoria (così ancora di recente, T.A.R. Lazio, Sez. I, 13 dicembre 1978, n. 1055, in *TAR*, 1979, I, 14).

4.3. — Nel senso, invece, di considerare presupposto della sospensione cautelare obbligatoria anche il mandato d'arresto si registra qualche decisione dei tribunali amministrativi regionali (cfr. T.A.R. Veneto, 19 giugno 1981, n. 449, in *TAR*, 1981, I, 2628).

#### 5. — La sospensione cautelare facoltativa

5.0. — Si è già detto dei presupposti che legittimano l'emaneazione del provvedimento di sospensione cautelare facoltativa. C'è da aggiungere che la legittimità del provvedimento di sospensione dev'essere fondata sull'esistenza di elementi di pericolosità, in relazione all'esercizio dell'attività amministrativa istituzionale (Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 1980, n.

878, in *Cons. Stato*, 1980, I, 1359). Si ritiene, invece, che la valutazione dei fatti e della loro gravità che è alla base dell'adozione del provvedimento di sospensione cautelare costituisca, tenuto conto del fine cautelare perseguito dall'istituto e della rapidità con cui la sospensione stessa deve essere disposta e attuata, apprezzamento di merito, naturalmente sottratto al sindacato di legittimità, quando non risulti inficiato da vizi logici (*Cons. Stato*, Sez. IV, 26 settembre 1975, n. 777, in *Cons. Stato*, 1975, I, 1001).

Per quanto riguarda la motivazione della sospensione facoltativa, è da sottolineare che, nonostante questa si caratterizzi per una *cognitio* non completa né approfondita, rimane sempre ferma la necessità di dare ragione sia della gravità dell'illecito disciplinare in corso di accertamento, sia dell'interesse pubblico ad allontanare l'impiegato inquisito in ragione della pericolosità, anche eventuale, della sua permanenza in servizio (T.A.R. Sardegna, 16 dicembre 1981, n. 628, in *TAR*, 1982, I, 710).

#### 6. — La « continuità » fra sospensione obbligatoria e sospensione facoltativa

6.0. — In relazione all'individuazione del momento di saldatura tra la cessazione di efficacia della sospensione cautelare obbligatoria e l'inizio di efficacia del provvedimento di sospensione cautelare facoltativa, una recente pronuncia del Consiglio di Stato ha chiarito che la concessione della libertà provvisoria non comporta caducazione automatica del provvedimento di sospensione obbligatoria (*Cons. Stato*, Comm. spec. pubbl. imp., 7 giugno 1982, n. 170, ined.; v. pure T.A.R. Veneto, 4 dicembre 1981, n. 740, in *TAR*, 1982, I, 509; T.A.R. Toscana, 16 dicembre 1981, n. 1064, in *TAR*, 1982, I, 556). Quest'ultimo, invero, mantiene la propria efficacia fino al momento in cui l'Amministrazione si sia determinata ad emanare o meno il provvedimento di sospensione facoltativa. Nel caso che la sospensione facoltativa venga disposta, il decreto relativo avrà pertanto efficacia *ex nunc*, senza retroagire — cioè — al momento di efficacia del provvedimento di concessione della libertà provvisoria (è giurisprudenza pacifica, del resto, che la sospensione cautelare non possa avere effetto retroattivo: *Cons. Stato*, Sez. VI, 8 aprile 1952, n. 219, in *Cons. Stato*, 1952, 605; *Cons. Stato*, Sez. VI, 3 novembre 1953, n. 610, in *Cons. Stato*, 1953, I, 1060; *Cons. Stato*, Sez. IV, 24 ottobre 1958, n. 755, in *Cons. Stato*, 1958, I, 1090; *Cons. Stato*, Sez. VI, 26 aprile 1972, n. 164, in *Cons. Stato*, 1972, I, 717).

6.1. — Il Consiglio di Stato ha pure affermato, in modo alquanto apodittico, che tale soluzione « non comporta una ultrattività del provvedimento di sospensione cautelare obbligatoria perché, pur essendo venuto meno il presupposto della predetta sospensione (costituito dall'ostacolo materiale alla prestazione del servizio), la riassunzione in servizio non può avvenire senza che l'organo competente a provvedere sia stato posto in grado di esercitare il potere di sospendere facoltativamente dal servizio l'impiegato » (*Cons. Stato*, Comm. spec. pubbl. imp., 7 giugno 1982, n. 170, cit.).

Grava quindi sull'impiegato, cui è stata concessa la libertà provvisoria, l'onere di richiedere formalmente all'Amministrazione di essere riammesso in servizio, e l'Amministrazione ha il dovere di provvedere in tempi brevi alle proprie valutazioni discrezionali.

6.2. — Per ciò che riguarda il trattamento economico, è stato chiarito che « l'impiegato non ha alcun diritto agli assegni, spettantigli dalla data di concessione della libertà provvisoria sino alla data del provvedimento di sospensione facoltativa; analogamente, nelle ipotesi in cui l'Amministrazione decidesse di riammettere in servizio l'impiegato, quest'ultimo, a parte l'assegno alimentare eventualmente percepito, non ha titolo agli assegni non percepiti dalla data di concessione della libertà provvisoria a quella di riassunzione in servizio » (Cons. Stato, Comm. spec. pubb. imp., 7 giugno 1962, n. 170, cit.). Considerato il carattere provvisorio della misura, il regolamento definitivo della situazione giuridica ed economica dell'impiegato sospeso è condizionato all'esito del procedimento penale e dell'eventuale successivo procedimento disciplinare, che può determinare una *restitutio in integrum*, la modifica o l'estinzione *ex tunc* (per destituzione) del rapporto d'impiego.

Da rilevare che l'assegno alimentare corrisposto dall'Amministrazione non è per sua natura suscettibile di ripetizione e, per questo, non si trasforma mai in una somma indebitamente percepita (T.A.R. Basilicata, 28 maggio 1980, n. 76, in *TAR*, 1980, I, 2790).

## 7. — *L'assegno alimentare*

7.0. — L'assegno alimentare, previsto dall'art. 92, ultimo comma, d.P.R. n. 3/1957 (che richiama le disposizioni del precedente art. 82), costituisce un diritto soggettivo dell'impiegato. L'impiegato può pretenderlo, e sull'esito della pretesa può eventualmente instaurarsi un giudizio di legittimità, ma ciò non significa che la concessione dell'assegno sia elemento del provvedimento di sospensione o sua condizione di legittimità, essendo invece vero il contrario, e cioè che il provvedimento di sospensione costituisce condizione di legittimità per la concessione dell'assegno (Cons. Stato, Sez. IV, 7 novembre 1978, n. 970, in *Cons. Stato*, 1978, I, 1603; T.A.R. Campania, 7 aprile 1982, n. 184, in *TAR*, 1982, I, 1673; T.A.R. Campania, 10 febbraio 1982, n. 98, in *TAR*, 1982, I, 1328).

7.1. — Poiché l'assegno ha finalità essenzialmente alimentare, esso non ha natura di retribuzione neanche ai fini pensionistici (Cons. Stato, Sez. IV, 21 marzo 1972, n. 204, in *Cons. Stato*, 1972, I, 321).

7.2. — Secondo la giurisprudenza prevalente, peraltro, nel calcolo dell'assegno alimentare va computata anche l'indennità integrativa speciale, poiché il termine « stipendio », impiegato dall'art. 82 (« è concesso un assegno alimentare in misura non superiore alla metà dello stipendio, oltre agli assegni per carichi di famiglia ») non può essere inteso in senso

strettamente tecnico e formalistico, come corrispondente al solo « stipendio tabellare », ma nel senso più ampio di *trattamento economico*, comprensivo quindi di tutte quelle attribuzioni patrimoniali fisse che per periodicità, costanza e generalità della corresponsione, non vincolata all'effettiva prestazione del servizio, presentino gli stessi caratteri fondamentali dello stipendio *stricto sensu* e ne seguano le sorti (T.A.R. Toscana, 29 marzo 1980, n. 163, in *TAR*, 1980, I, 1824; T.A.R. Toscana, 16 dicembre 1981, n. 1064, in *TAR*, 1982, I, 556; Cons. Stato, Comm. spec. pubb. imp., 31 marzo 1980, n. 87 (parere), in *Cons. Stato*, 1983, I, 202, che include nella nozione di stipendio anche l'assegno perequativo e l'assegno eventualmente concesso in acconto di futuri miglioramenti economici; Corte conti, Sez. contr., 13 maggio 1983, n. 1346, in *Cons. Stato*, 1983, II, 1397, che include anche l'indennità per servizi di istituto (di cui alla legge 23 dicembre 1970, n. 1054) e altre similari, nonché l'assegno personale di funzione previsto dall'art. 143 l. 11 luglio 1980, n. 312; *contra*, Cons. Stato, Sez. VI, 3 novembre 1982, n. 352, in *Cons. Stato*, 1982, I, 1396).

La *ratio* della norma, in sostanza, consiste nel garantire comunque al dipendente un sussidio di entità proporzionale alla retribuzione, tale da consentirgli di sopperire alle necessità proprie e della famiglia.

Del resto, se è vero che l'indennità integrativa speciale risponde al solo fine di adeguare lo stipendio alle variazioni in aumento del costo della vita, onde attenuare la differenza fra retribuzione nominale e retribuzione reale, si deve concludere che, ai fini del calcolo dell'assegno in questione, la suddetta indennità debba considerarsi « stipendio ».

7.3. — Da rilevare che, non essendo corrisposto lo stipendio, non debbono essere operate le ritenute fiscali e contributive.

7.4. — In proposito, è da sottolineare come il T.A.R. Veneto, con ordinanza n. 733 del 9 ottobre 1980 (in *TAR*, 1980, I, 4241) abbia ritenuto non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 36 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 92 d.P.R. n. 3/1957, nella parte in cui, tramite il riferimento all'art. 82 precedente, prevede che l'assegno alimentare venga corrisposto in misura non superiore alla metà dello stipendio.

La violazione degli artt. 3 e 36 Cost. è prospettata sotto il profilo che il provvedimento di sospensione, « non comportando una presunzione di colpa dell'impiegato, se emesso in relazione ad un addebito che possa successivamente dar luogo a sanzione disciplinare ex art. 81 t.u. n. 3 del 1957, non dovrebbe avere una durata superiore a quest'ultima e, se emesso in relazione ad un reato che possa dar luogo a provvedimento di destituzione, dovrebbe egualmente avere efficacia limitata nel tempo. Non pare, infatti, ammissibile che l'impiegato sospeso cautelatamente rimanga a tempo indeterminato, data anche la durata dei processi penali, in una situazione che è deteriore rispetto a quella dell'impiegato destituito, atteso che il primo conserva l'obbligo di fedeltà ed esclusività (art. 60

t.u. n. 3 del 1957), ma non può prestare altra attività lavorativa, né esercitare un'attività autonoma, a differenza del secondo che, sciolto da ogni obbligo con l'Amministrazione, è libero di esercitare altre attività. Si può, pertanto, dubitare della legittimità costituzionale del potere dell'Amministrazione di privare dello stipendio l'impiegato sospeso cautelatamente, anche nel profilo che, ricorrendo i presupposti della sospensione cautelare, pur in carenza della prestazione lavorativa, a causa di atto autoritativo, l'impiegato non conservi il diritto alla retribuzione, non essendo stata accertata la sua colpa ed, anzi, non ricorrendo neppure una presunzione di colpa.

Quanto, poi, all'attribuzione dell'assegno alimentare all'impiegato sospeso cautelatamente dal servizio, l'ordinanza rileva che « la misura dell'assegno alimentare *ad libitum* dell'Amministrazione, nel limite di legge non superiore alla metà dello stipendio, incide gravemente sui mezzi di sussistenza del dipendente, che possono non essere più sufficienti ad assicurare, come prescrive l'art. 36 Cost., "a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa". Se è vero che, nella fattispecie, viene in considerazione l'assegno alimentare e non la retribuzione propriamente detta, occorre rilevare che il primo, trovando il suo titolo esclusivamente nel rapporto d'impiego, è assimilabile alla retribuzione e deve, pertanto, rispondere agli stessi requisiti ».

Osserva infine il giudice *a quo* che, « in violazione specifica dell'art. 3 Cost., identica è la disciplina dell'assegno alimentare per chi subisce la sanzione disciplinare della sospensione dalla qualifica prevista dall'art. 81 t.u. n. 3 del 1957 e, quindi, è in colpa, e per l'impiegato sospeso cautelatamente, di cui non è ancora stata accertata la colpa. Né varrebbe dire, a sostegno della legittimità costituzionale della norma in questione, che l'impiegato cautelatamente sospeso e penalmente prosciolto sarà reintegrato nello stipendio e nella carriera come se avesse prestato la propria opera, in quanto lo stipendio, normalmente modesto... ha prevalente natura alimentare e, quindi, non ne è possibile l'effettiva reintegrazione, come se la retribuzione fosse stata corrisposta alle date mensili di riferimento, attesoché *in praeteritum non vivitur*. Inoltre, di effettiva reintegrazione potrebbe parlarsi solo se essa si effettuasse tenendo conto della svalutazione monetaria, in questi anni particolarmente accentuata ».

#### 8. — *Il momento dell'assoggettamento al procedimento penale*

8.0. — Per lungo tempo, né la dottrina né la giurisprudenza hanno manifestato orientamenti sicuri per l'individuazione del momento in cui si può dire che il dipendente sia assoggettato a procedimento penale. La genericità della formula legislativa ha spesso indotto gli interpreti a ritenere che tale assoggettamento si rinvenga in qualsiasi forma di coinvolgimento nel rapporto processuale penale.

E' da ritenere, invece, sulla scorta delle indicazioni del Consiglio di Stato, che solo colui al quale il reato viene attribuito — l'imputato —

può definirsi assoggettato a procedimento penale, tanto più che questa ultima espressione, scarsamente precisa dal punto di vista tecnico, non può che avere corrispondenza con la locuzione « inizio dell'azione penale » di cui all'art. 117 d.P.R. n. 3/1957 (Cons. Stato, Sez. III, 13 luglio 1978, n. 401 (parere), in *Cons. Stato*, 1981, I, 88).

8.1. — Non può, dunque, considerarsi assoggettato a procedimento penale l'impiegato indicato come reo in un rapporto, in un referto, in una denuncia o in una querela (art. 1 c.p.p.), prima che il pubblico ministero, il giudice istruttore o il pretore gli abbiano contestato fatti specifici costitutivi di fattispecie di reato (in tal senso, oltre al parere da ultimo citato, Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 1962, n. 346, in *Cons. Stato*, 1962, I, 804).

8.2. — Non può altresì considerarsi assoggettato a procedimento penale l'impiegato sottoposto a provvedimenti di polizia giudiziaria *non restrittivi della libertà personale*, prima che tali provvedimenti siano confermati dagli organi competenti e all'impiegato siano contestati, nei modi previsti dalla legge penale, fatti specifici che configurino fattispecie delittuose.

L'orientamento espresso a suo tempo dal Consiglio di Stato deve essere infatti, integrato dalla sua più recente giurisprudenza sui presupposti della sospensione cautelare obbligatoria, ora identificati — come s'è visto — nell'impossibilità materiale e giuridica della prestazione del servizio a seguito di provvedimenti limitativi della libertà personale.

8.3. — Parimenti, non può considerarsi assoggettato a procedimento penale il destinatario dell'avviso di procedimento (art. 390 c.p.p. nel testo sostituito dall'art. 9 l. 5 dicembre 1969, n. 932) né il destinatario della comunicazione giudiziaria (art. 304 c.p.p. nel testo sostituito dall'art. 3 l. 15 dicembre 1972, n. 773); atti che, lungi dal contestare fatti specifici costitutivi di fattispecie di reato, hanno la funzione (almeno teorica) di invitare il destinatario a chiarire il rapporto in cui si trova con i fatti medesimi e di consentirgli l'esercizio del diritto di difesa (Cons. Stato, Sez. III, 13 luglio 1979, n. 401/78 (parere), cit.; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 19 gennaio 1977, n. 7, in *TAR*, 1977, I, 854; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. Parma, 21 ottobre 1977, n. 223, in *TAR*, 1977, I, 3792).

8.4. — La contestazione predetta può invece verificarsi in uno qualsiasi dei modi previsti dalla legge penale (mandato od ordine di comparizione, accompagnamento o cattura, contenenti gli elementi di cui all'art. 264 c.p.p.; ordine di presentazione al giudice, di cui 502 c.p.p.; richiesta e decreto di citazione a giudizio, di cui agli articoli 396, 397 e 398 c.p.p.; ordinanza di rinvio a giudizio, di cui all'art. 374 c.p.p. nel testo modificato dall'art. 5 l. n. 773/1972, ecc.), e, qualunque sia il tipo di istruzione (sommaria, formale e pretorile) in cui la contestazione è avvenuta, dovrà intendersi verificato il presupposto dell'assoggettamento dell'impiegato a procedimento penale. Per converso, non è necessario che la contestazione

del reato abbia già superato il vaglio dell'intera fase istruttoria, formale o sommaria, e si sia concretata in una ordinanza di rinvio a giudizio o in un decreto di citazione.

9. — *Efficacia nel tempo della sospensione cautelare facoltativa*

9.0. — Il provvedimento di sospensione cautelare facoltativa determina una situazione provvisoria che l'Amministrazione è obbligata a definire con atto motivato al termine del prescritto procedimento disciplinare (Cons. Stato, Sez. V, 21 aprile 1970, n. 410, in *Cons. Stato*, 1970, I, 676).

Il provvedimento di sospensione non può disporre che per l'avvenire; inoltre, poiché assolve una funzione meramente preventiva, rispetto a un accertamento futuro, esso è strettamente commisurato a tale finalità, con esclusione quindi di ogni effetto retroattivo.

9.1. — La conclusione del procedimento disciplinare, tanto nel caso di proscioglimento, quanto nel caso in cui venga applicata una sanzione, determina la fine degli effetti della sospensione cautelare. Ciò comporta che, qualora il provvedimento disciplinare venga annullato in sede giurisdizionale, l'annullamento non può far rivivere la sospensione che ha già cessato di esistere.

9.2. — Il carattere dell'immediatezza non è insito nella sospensione, poiché la necessità di farvi luogo può emergere anche nel corso del procedimento disciplinare (Cons. Stato, Sez. VI, 9 marzo 1971, n. 139, in *Cons. Stato*, 1971, I, 543).

Correlativamente, nel corso del procedimento disciplinare, la sospensione cautelare può essere revocata (*ex nunc*) sulla base di un nuovo e diverso apprezzamento della situazione di fatto e dell'interesse pubblico, adeguatamente motivato (Cons. Stato, Sez. V, 28 marzo 1969, n. 242, in *Cons. Stato*, 1969, I, 376; Cons. Stato, Sez. V, 16 febbraio 1971, n. 83, in *Cons. Stato*, 1971, I, 244).

9.3. — La sospensione cautelare è automaticamente caducata ove la contestazione degli addebiti disciplinari, ai sensi del secondo comma dell'art. 93 d.P.R. n. 3/1957, non abbia luogo entro quaranta giorni dalla data in cui è stato comunicato all'impiegato il provvedimento di sospensione. Lo stesso effetto si verifica ove trascorrano novanta giorni dall'ultimo atto del procedimento disciplinare, senza che nessun ulteriore atto sia compiuto; il che provoca, con la estinzione del procedimento disciplinare, la necessaria caducazione della sospensione cautelare (art. 120 d.P.R. n. 3/1957 (Cons. Stato, Ad. gen., 9 ottobre 1951, n. 1568 (parere), in *Cons. Stato*, 1951, 1516). In questo caso, la giurisprudenza ritiene che l'impiegato già sospeso non possa rifiutarsi di riassumere servizio, dietro invito dell'Amministrazione, anche se il provvedimento di revoca della sospensione non sia ancora formalmente perfezionato (Cons. Stato, Sez. VI, 19 maggio 1954, n. 367, in *Cons. Stato*, 1954, I, 611).

10. — *Effetti della cessazione della sospensione cautelare*

10.0. — Diversi sono gli effetti della cessazione della sospensione cautelare, sia essa facoltativa o obbligatoria.

10.1. — In caso di proscioglimento o di irrogazione della sola sanzione della censura, l'impiegato ha automaticamente diritto (e dovere) di riprendere servizio, essendo all'uopo irrilevante un espresso provvedimento di riammissione in servizio (Cons. Stato, Sez. VI, 9 novembre 1971, n. 850, in *Cons. Stato*, 1971, I, 2234).

10.2. — Secondo effetto fondamentale è il diritto, nel caso di espletamento di scrutini di promozione, alla ricostruzione della carriera (artt. 94 e 95 d.P.R. n. 3/1957).

10.3. — In caso di irrogazione della sanzione della riduzione dello stipendio, oltre alla riammissione in servizio, l'impiegato ha diritto alla corresponsione degli stipendi non percepiti.

10.4. — In caso di irrogazione della « sospensione dalla qualifica », agli effetti di questa va computato il periodo trascorso in sospensione cautelare. Saranno inoltre liquidati gli stipendi eventualmente non percepiti per il periodo di tempo eccedente la durata della sanzione. In questo caso, come nel precedente, l'assegno alimentare non può mai essere considerato, nella sua misura, sostitutivo dello stipendio, anche se va computato ai fini della restituzione degli stipendi arretrati (Cons. Stato, Sez. VI, 18 febbraio 1972, n. 70, in *Cons. Stato*, 1972, I, 218).

10.5. — In caso di destituzione, quando questa sia disposta con efficacia retroattiva dalla data della sospensione cautelare, naturalmente non v'è diritto agli stipendi arretrati (Cons. Stato, Sez. IV, 24 ottobre 1958, n. 755, in *Cons. Stato*, 1958, I, 1090).

10.6. — Peraltro, nel caso in cui l'impiegato venga prosciolto o sia punito con una sanzione che comporti effetti patrimoniali meno gravi di quelli derivanti dalla sospensione, egli ha diritto alla reintegrazione, ma non può pretendere, se non a titolo di risarcimento del danno, gli emolumenti che presuppongono l'effettiva prestazione del servizio (Cons. Stato, Sez. V, 24 ottobre 1959, n. 681, in *Cons. Stato*, 1959, I, 1368).

10.7. — Nel caso di sospensione cautelare in pendenza di procedimento penale, ove questo si concluda con assoluzione perché il fatto non sussiste, o l'imputato non l'ha commesso, e non siano rilevati fatti che giustificano l'inizio del procedimento disciplinare, in applicazione analogica dell'art. 88 d.P.R. n. 3/1957 è da ritenere che l'impiegato abbia diritto « alla stessa ricostruzione di carriera spettante all'impiegato assolto in sede di giudizio penale di revisione » (così, in dottrina, P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, 1973, Milano, 424; non sono stati reperiti adeguati supporti giurisprudenziali).

Si osservi come la legge non disciplini esattamente neanche l'ipotesi in cui il provvedimento disciplinare venga annullato, né i casi di estinzione del procedimento disciplinare per perenzione, dimissioni o morte.

In tutti questi casi appare logico che le conseguenze non siano diverse da quelle previste per il caso di proscioglimento (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 marzo 1971, n. 139, in *Cons. Stato*, 1971, I, 543; Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 1972, n. 427, in *Cons. Stato*, 1972, I, 850; per il caso di estinzione per morte, v. Cons. Stato, Sez. IV, 16 maggio 1972, n. 427, in *Cons. Stato*, 1972, I, 850).

LUIGI CALCERANO

LUIGI CALCERANO

INTERVENTI FORMATIVI DEL SINDACATO  
ED EDUCAZIONE PERMANENTE  
(A PROPOSITO DEL CONVEGNO ORGANIZZATO  
DALL'IRES-CGIL A ROMA  
IL 9 E IL 10 APRILE 1981)

Estratto dalla  
*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
ANNO XXXII - Fasc. 4-5 (1981) Parte I

SOCIETA' EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA  
1981

INTERVENTI FORMATIVI DEL SINDACATO  
ED EDUCAZIONE PERMANENTE  
(A PROPOSITO DEL CONVEGNO ORGANIZZATO  
DALL'IRES-CGIL A ROMA IL 9 E IL 10 APRILE 1981)

Il convegno organizzato dall'IRES-CGIL a Roma il 9 e 10 aprile di quest'anno va inquadrato in un radicato e non certo recente interesse del sindacato ai temi della formazione e della professionalità dei lavoratori.

Da sempre legittimato ad intervenire sulle questioni poste dai rapporti intercorrenti tra formazione e sistema produttivo e tra formazione e mercato del lavoro, il sindacato, a partire dalla fine degli anni sessanta ha esteso la sua attenzione ad un numero sempre maggiore di problematiche connesse, sollecitato dalle preoccupazioni suscitate dallo scollamento esistente tra la scuola e le esigenze dei lavoratori e dalla frantumazione dei rapporti tra cultura e professionalità che ne deriva.

Le strutture formative istituzionali non assicurano infatti quei livelli di possesso generalizzato e di padronanza di tutta una massa di conoscenze, abilità e strumenti tecnico scientifici, che sono necessari per acquisire consapevolezza critica dei problemi che nascono dall'organizzazione produttiva, dallo sviluppo democratico delle relazioni industriali, dall'intervento sulla programmazione, gli investimenti e le scelte produttive (1).

Nel 1968 e nel 1969 si compiva quel decisivo salto di qualità della lotta politica che permetteva al sindacato di affrontare i problemi della condizione operaia in una prospettiva non più meramente difensiva ma proiettata in avanti in progettazioni positive finalizzate all'accrescimento delle capacità di controllo dei lavoratori sulla loro realtà (2).

La contraddizione tra le possibilità di intervento aperte dalla consapevolezza politica e le difficoltà derivanti dalla carenza degli strumenti culturali che avrebbero permesso una operatività più incisiva su quella realtà produttiva e sociale (che si presentava con un alto grado di complessità) favorì quel configurarsi nuovo della domanda di cultura che fu l'esperienza delle 150 ore.

---

(1) Cfr. AA.VV., *Qualità del lavoro e dello sviluppo*, Roma, Editrice Sindacale Italiana 1979.

(2) Cfr. B. TRENTIN, *Da sfruttati a produttori*, De Donato, Bari, 1977; *idem*, *La riunificazione tra economia e politica*, in *Rinascita* XXXVII, n. 11, 5 marzo 1976.

Le 150 ore sono state al centro di un gran numero di interventi al convegno. In particolare si è giustamente da più parti stigmatizzata la moda di liquidare questa esperienza innovativa sulla base delle carenze che è possibile riscontrare e senza una adeguata analisi della origine delle stesse.

Il privilegiamento che ad esempio si operò a favore di una dimensione formativa di base, rispetto a quella professionale non poteva che essere una scelta obbligata in presenza dei livelli culturali complessivi della forza lavoro.

Nel 1974 il 63,4% della forza lavoro era senza diploma della scuola dell'obbligo: si potrà anche ammettere che tale scelta era riduttiva e parziale, più difficile, seppur col senno di poi, è contestarla (3).

Ancora corretta è certo stata la scelta del sindacato di aprire i corsi anche a soggetti diversi dagli originari (disoccupati, casalinghe e perfino ragazzi usciti dalla scuola statale prima del conseguimento della licenza media). In una situazione quale quella italiana in cui il sistema di educazione degli adulti era quantitativamente insignificante e qualitativamente scadente.

In presenza di una domanda formativa diversificata (come era diversificata l'utenza) la centralità del rapporto tra cultura e professionalità, già abbastanza compromessa dai condizionamenti delle strutture della scuola istituzionale, con la sua rigidità ed astrattezza, cedeva il passo, anche per la mancanza di una elaborazione che permettesse un coordinamento complessivo.

Da queste stesse difficoltà, come ha giustamente rilevato Bondioli nel suo intervento, insieme alle critiche saccenti degli « spiriti indipendenti » e delle « anime belle », è venuto invece un approfondimento della riflessione del sindacato. La conferenza nazionale unitaria su « Scuola, sviluppo e diritto allo studio », tenuta a Montecatini dal 3 al 5 maggio 1978 ed il documento di Cgil-Cisl-Uil del successivo novembre che ne elaborava ed approfondiva alcuni temi, già tentavano di delineare un sistema complessivo di educazione degli adulti che si ispirava alla prospettiva dell'educazione permanente.

L'educazione permanente come è noto, non è la denominazione di un particolare tipo d'educazione o di un settore, come l'educazione degli adulti, ma un riferimento concettuale, un asse culturale operativo ed una griglia interpretativa della realtà. Schematizzando, alla sua base è il superamento della prospettiva scuola-centrica e sequenziale (studio prima, lavoro poi) e l'affermazione che il fatto educativo si realizza in ogni luogo ed è un processo che accompagna l'uomo in ogni sua età. Da questo dato discende naturalmente una attenzione nuova delle valenze educative (o diseducative) di interventi politici, economici e sociali che

---

(3) Cfr. per la situazione nel 1979 S. MEGHAGI, *Lavoro Formazione e livelli di scolarità*, in *Bollettino sul Mercato del Lavoro*, IRES-CGIL, n. 0 Dicembre 1980.

determinano comportamenti, atteggiamenti e ideologie spesso con efficacia molto maggiore dei meccanismi di educazione intenzionale.

Questa acquisizione alla cultura operaia è da ritenere un fatto fondamentale, storico, di cui il convegno tenuto a Roma il 9 e 10 aprile è svolgimento e approfondimento.

Correttamente LAPORTA in uno degli interventi introduttivi, segnalava come il sindacato abbia sempre avuto, fin dalla sua origine, una realtà configurabile in termini di educazione degli adulti, di elaborazione di una cultura del lavoro che è elemento fondamentale degli stessi processi di trasformazione politica di cui i lavoratori sono protagonisti (4).

Questa valenza educativa, sempre presente, ma ora ricostruita e percepita con piena consapevolezza, si deve svolgere ora in una attività intenzionale e coordinata che realizzi intrecci fecondi tra la conflittualità nel posto di lavoro e altre forme di conflittualità che riguardano, per esempio, casa, trasporti, servizi, ordine pubblico, violenza, droga.

E' tuttavia il caso di rilevare che nello stesso più complesso e articolato documento del novembre 1978 (*Diritto allo studio dei lavoratori ed educazione permanente*, in *Rapporto con la politica attiva della manodopera*), esistevano alcune disorganicità ed alcune carenze.

« Il sindacato arrivava all'educazione permanente, ma senza coglierne ancora la dimensione complessiva. Pesava ancora una logica di accostamento di canali paralleli: la scuola ai vari livelli, il sistema di formazione professionale, il "recupero" scolastico per gli adulti, le attività culturali ed extrascolastiche. In un certo senso da Montecatini usciva un "piano di settore-scuola", generale, che proponeva forme di incontro tra il sistema formativo complessivamente inteso e gli altri "sistemi", a partire da quelli del mercato e dell'organizzazione del lavoro » (5).

Il successivo salto di qualità, sembra corretto definirlo così, è recente.

Alla conferenza della Federazione Unitaria sul mercato del lavoro tenuta a Roma dall'8 al 10 gennaio 1981 si concreta il definitivo passaggio ad una ipotesi globale di educazione permanente, in quegli stessi termini in cui si delinea la linea sindacale nel convegno che qui si annota.

Chiave della possibilità di una ipotesi globale è il dimensionamento territoriale. Già alla Conferenza di gennaio a Roma, si individuava nella dimensione territoriale il momento essenziale del rapporto tra diversi ambiti formativi e forme specifiche del mercato e della organizzazione del lavoro. E' a livello territoriale determinato, nella zona, nel distretto, nel comprensorio, nella regione, insieme luogo di sintesi progettuale e luogo di iniziativa contrattuale e di aggregazione delle energie di lotta,

---

(4) Cfr. R. LAPORTA, Relazione al convegno *Diritto allo studio. Educazione permanente*, ciclostilato IRES-CGIL.

(5) Cfr. BONDIOLI-MEGHNAGI, Presentazione a B. SCHWARTZ-A. DE BIGNIERES, *Rapporto sull'educazione permanente*, Roma E.S.I. 1981, 11; Cfr. F. SUSI-S. MEGHNAGI, *Guida all'educazione permanente*, Guaraldi, Firenze, 1978.

che il sindacato deve ormai sperimentare le modalità operative per integrare nella prospettiva dell'educazione permanente la sua attività.

Una verifica della rigorisità scientifica che rivestono le conclusioni politiche cui è giunta la riflessione del sindacato si è avuta quando (nel pomeriggio della prima giornata) le relazioni di Bertrand Schwartz e della sua assistente Anne De Blignières hanno mostrato come assonanze non casuali e notevoli elementi di accordo esistono nel *Rapporto finale sull'educazione permanente* presentato al Consiglio per la Cooperazione Culturale del Consiglio d'Europa (6).

In particolare evidenza nella relazione dei due studiosi, sono stati posti i principi attorno ai quali era stata costituita la griglia con cui si era formalizzata la valutazione delle diverse esperienze educative, oggetto del rapporto: globalizzazione, partecipazione, eguagliamento delle opportunità. Si è già accennato all'itinerario recente che ha condotto in Italia il sindacato a dimensionare territorialmente la sua politica formativa proprio in relazione alla considerazione della globalità delle esperienze educative (o diseducative), cui bisogna dare una risposta.

La partecipazione e l'uguaglianza sostanziale sono invece da sempre le componenti più significative della cultura operaia, spazio costituzionalmente protetto (ai sensi del 2° comma dell'art. 3) in cui con l'evolversi della lotta politica e sindacale sempre più decisamente si manovra la contraddizione tra democrazia integrale e capitalismo, tra la partecipazione appunto e disuguaglianze di fatto che la limitano.

Senza partecipazione e uguaglianza sostanziale non vi può essere democrazia né nell'azienda né nella società, in questo senso il sindacato conduce da tempo opera obiettivamente educativa, col permettere una « pratica » della partecipazione e con il suo impegno generale avverso tutti quegli ostacoli che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato.

A livello educativo, come a tutti i livelli, non sono sufficienti blandi correttivi e momenti di mera compensazione. « La riduzione delle ineguaglianze — si legge nel rapporto — suppone (...) la messa in opera di una discriminazione positiva che tenga conto delle diseguaglianze socio-culturali di partenza » (7).

E' quella stessa contestazione dell'uguaglianza formale di matrice liberale che fu applicata con tanto scalpore in Italia alla scuola nella *Lettera a una professoressa*, della scuola di Barbiana.

Le istituzioni scolastiche che, divenute di massa, non dovrebbero per ciò stesso necessariamente considerarsi dequalificate hanno naturalmente a questo fine una funzione fondamentale e insostituibile. L'attività didattica non può più ormai svolgersi credibilmente con scansioni di

(6) Di SCHWARTZ, oltre il rapporto già citato, cfr. *Un'altra scuola*, Roma, Armando, 1980.

(7) B. SCHWARTZ-A. DE BLIGNIERES, *Rapporto*, cit., 61.

ritmi e contenuti uguali per tutti ma deve articolarsi in una « strategia di pianificazione ed individualizzazione dell'apprendimento/insegnamento tale da fornire a ciascun allievo quello specifico sostegno che gli consenta di procedere con sicurezza nell'itinerario conoscitivo, indipendentemente dalle condizioni di ingresso e dalle lacune e difficoltà via via emergenti » (8).

Il principio della discriminazione positiva, si è osservato da più parti nel corso del convegno, per realizzarsi non può restringersi alla scuola. E' stato forse questo il più determinante errore che è possibile rilevare nella politica che in materia si è condotta in Italia fino ad oggi: il trascurare l'impegno sul recupero delle situazioni culturali degli adulti e il concentrare (se di concentrazione è possibile parlare) l'impegno istituzionale nella esclusiva formazione delle nuove generazioni. Un coordinato intervento di educazione degli adulti implica invece due livelli di effetti, quello diretto sugli adulti stessi ed uno, indiretto ma non meno importante, di incidenza sullo sviluppo culturale dell'intero nucleo familiare. L'attività scolastica, anche per le sue tradizionali carenze, di cui bisognava e bisogna comunque tener conto, non riesce, in assenza di una interazione in un progetto culturale complessivo, a riequilibrare gli svantaggi socio-culturali. Senza un progetto d'intervento che vada dalla scuola materna all'educazione degli adulti, dal sistema formativo al sistema sociale, dall'istruzione formale alla politica culturale sul territorio, non si fa che perpetuare le disuguaglianze sanzionandone formalmente una sorta di giustificazione naturalistica, col riferimento ad un preteso difetto di attitudini naturali.

L'urgenza di un intervento straordinario, insieme sociale economico e formativo, nelle zone colpite dal sisma del 23 novembre 1980, tema specifico della seconda giornata del convegno, si è collocato agevolmente nella problematica generale.

Infatti, un'azione formativa capace di incidere in maniera significativa sul tessuto sociale nelle aree colpite, non può che configurarsi come un piano di educazione permanente, che si articoli su progetti territoriali, tra loro coerenti, fondati sulle esigenze e sui diversificati bisogni della popolazione (9).

Nessuno si può nascondere che elementi determinanti dell'intervento nelle zone terremotate sono le modalità della ricostruzione e della riorganizzazione del mercato del lavoro, con particolare riferimento alle caratteristiche dell'intervento pubblico, ma questo significa solo che è necessario un collegamento reale tra questi e le diverse azioni formative, che altrimenti non potrebbero che rivestire una funzione trascurabile

---

(8) R. MARAGLIANO-B. VERTECCHI, *Mezzi didattici e tecnologie dell'insegnamento*, in A. VISALBERGHI, R. MARAGLIANO, B. VERTECCHI, *Pedagogia e scienza dell'educazione*, Milano, Mondadori, 1978, 187.

(9) Cfr. IRES CGIL-Dipartimento CGIL, *Mercato del lavoro, Scuola, Ricerca, Ipotesi per un intervento di educazione permanente nelle aree terremotate*, presentato al convegno, ciclostilato IRES-CGIL.

rispetto all'efficacia indotta nello stesso campo educativo dalle trasformazioni strutturali.

Su questa convinzione si sono basati quanti hanno respinto la logica dei due tempi, che tende a rimandare gli interventi formativi in un secondo momento, quando si troverebbero ad operare su una realtà ormai complessivamente data, impossibilitati a concretare una funzione unificante degli interessi diversi esistenti e dello stesso tessuto sociale.

Nel suo intervento al termine della seconda giornata Trentin, pur rifiutandosi di tirare delle conclusioni, ha in pratica disegnato una sintesi generale del senso del convegno, approfondendone alcuni tratti.

La difficoltà di ricomposizione tra *sapere* e *saper fare*, connotato tradizionale e non certo democratico della cultura e della scuola italiana, che induce ad una sottovalutazione e subordinazione del *saper fare* e perpetua i guasti della divisione tra lavoro intellettuale e lavoro manuale, è stata giustamente evidenziata come uno dei terreni elettivi per l'impegno del sindacato a tutti i livelli.

L'intervento alle condizioni di lavoro, la riappropriazione della padronanza della propria attività produttiva è possibile per i lavoratori solo se in essi si accresce il possesso di quelle determinate abilità di base, percettive motorie, sociali, verbali, scientifiche, espressive che dovrebbero essere gli obiettivi finali della scuola dell'obbligo. In realtà tali obiettivi sono ben lungi dall'essere perseguiti nella scuola di tutti ed è osservazione comune il rilevare come fino ad oggi lo Stato abbia di fatto abdicato alla sua funzione di fissare, con gli obiettivi, i livelli della formazione culturale di base che devono essere raggiunti tutti i cittadini e le linee programmatiche necessarie per tale impegno. Oltre a ciò, in ogni caso, è da rilevare come gran parte della forza lavoro non sia neanche in possesso, per quel che possa valere, di alcun titolo di studio (10), mentre secondo dati comunicati da De Mauro al convegno CIDI (Centro iniziativa democratica insegnanti) tenuto a Roma dal 18 al 20 aprile 1980 il 72% degli italiani non legge mai un libro, il 49% degli italiani non legge mai nulla e ben il 29% non sa parlare in italiano (11).

Il ritardo non solo delle istituzioni scolastiche ma delle stesse scienze dell'educazione a finalizzare il proprio impegno alle necessità di trasformazione proprie della classe operaia può colmarsi solo con l'assunzione di una diretta responsabilità da parte delle organizzazioni dei lavoratori. Certo, ricordava Trentin, al convegno, il sindacato è anche coacervo di contraddizioni, in cui vecchio e nuovo si mescolano.

Non è corretto ritenere le contraddizioni prerogativa esclusiva delle altre classi, quelle che esistono all'interno del proletariato, pensiamo allo

(10) Nel 1979 il 51% della forza lavoro, più di undici milioni di persone, non aveva alcun titolo di studio o possedeva il solo diploma di scuola elementare. Cfr. S. MEGHNAGI, *Lavoro formazione e livelli di scolarità*, in *Bollettino sul mercato del lavoro*, IRES-CGIL n. 0 dicembre 1980, 45.

(11) Cfr. anche Ufficio studi Cgil, *Scolarizzazione e livelli di istruzione della forza lavoro*, in *Rassegna sindacale* a. XXIV, n. 5-6, 9.2.1978.

emergere dei cosiddetti nuovi soggetti (il nuovo disoccupato, il precario il semioccupato, il lavoratore a domicilio, il lavoratore « autonomo »), non possono che trasferirsi nelle sue organizzazioni, tanto più se è vero che il punto di partenza storico e logico dello specifico sindacale è spesso obiettivamente « corporativo ».

Questo punto di partenza, della mera, limitata coincidenza dei vari « particolari », è superabile, e si supera con il conseguimento di una coscienza politica e culturale che comunque non si consegue una volta per tutte, e si deve costruire, può essere persa e si deve ricostruire.

L'esigenza di un accrescimento di formazione non può che situarsi anche in questa prospettiva di intelligenza della realtà e di conquista di segmenti sempre maggiori di potere e di autonomia (12).

D'altro canto, l'organizzazione del lavoro nell'impresa moderna si avvia nonostante tutto verso una moltiplicazione dei momenti decisionali proponendo al potere economico il problema di una conciliazione degli opposti: « da un lato l'esigenza, creata da un processo di produzione moderno, di un più elevato sviluppo delle potenzialità umane; e dall'altro, l'esigenza politica di far sì che questo sviluppo non porti ad una accresciuta autonomia dell'individuo che porrebbe in pericolo la divisione delle funzioni sociali e la distribuzione del potere esistenti » (13).

Senza dubbio la fabbrica — è stato ancora Trentin a ricordarcelo — rimane al centro della società moderna. E' in questo terreno elettivo di scontro della lotta di classe, in cui la conflittualità mette continuamente in discussione e ridefinisce i fondamentali equilibri di potere che il sindacato deve accettare la sfida, non per un malinteso operaismo, ma per la consapevolezza che sono le caratteristiche dello sviluppo economico, dei rapporti di produzione, la radice profonda di quelle stesse condizioni sociali e culturali che producono, fuori della fabbrica, forme di conflittualità non meno laceranti di quelle interne al processo di produzione vero e proprio (14).

Dall'intero dibattito che si è sviluppato negli ultimi tempi, di cui il convegno di Roma non è stato che un momento, sembra emergere con sicurezza, la fecondità dell'assunzione della prospettiva dell'educazione permanente come riferimento strategico all'iniziativa del sindacato.

Al termine di queste note, è però il caso di chiarire come del concetto di educazione permanente si diano volgarizzazioni e schemi addomesticati che poco si possono coordinare con le linee politiche già evidenziate.

---

(12) Cfr. Materiale sui problemi della formazione permanente e sull'alfabetizzazione, Documento IRES-CGIL discusso in una riunione seminario il 28.11.79, in appendice a A. BONDIOLI, *Formazione e professionalità*, Roma, Editrice Sindacale italiana, 1980, cit. 193.

(13) A. GORZ, *Socialismo difficile*, Laterza, Bari, 1968, 121; Cfr. A. GRAMSCI, *Passato e presente*, Einaudi, Torino 1951, 79; S. BOWLES-H. GINTIS, *L'istruzione nel capitalismo maturo*, Zanichelli, Bologna, 1979.

(14) Cfr. A. BONDIOLI, *Formazione e Professionalità*, cit., 41; L. TRENTIN, *Appunti per una strategia dell'occupazione e della riqualificazione del lavoro*, in *Critica marxista*, 1977, n. 4-5, luglio-ottobre.

La dimensione territoriale non può tradursi infatti in particolarismi e localismi, né tramite le nozioni di « società educante » o di « comunità educativa » si può tentare « da un lato di appannare il diritto-dovere d'intervento sul terreno formativo delle articolazioni democratiche del potere pubblico, dello Stato, delle Regioni e delle autonomie, e dall'altro di validare i processi educativi che "naturalmente" si sviluppano nella società e che sono bene spesso "governati" da una logica di conservazione sociale e culturale » (15).

Al contrario l'approccio che tiene conto delle problematiche della educazione permanente deve proprio dare una risposta alla generale pervadenza dell'ideologia della classe dominante, che sta avendo successo, tra l'altro, nel proporre modelli di comportamento che favoriscono la separatezza tra politico e privato, tra individuale e sociale, tra liberazione ed emancipazione della classe e liberazione e emancipazione individuale.

Una delle più grandi novità del convegno rimane infine, il collegamento intenzionale della linea cui il sindacato sembra giunto secondo elaborazioni e forme proprie, con la riflessione pedagogica ufficiale. Ha scritto Laporta: « Che il sindacato abbia aperto le sue porte alla pedagogia (ad una pedagogia beninteso, che meriti di essere accolta per aver rinunciato alle cattive abitudini della teorizzazione fine a se stessa, alla magniloquenza delle sistemazioni filosofiche arbitrariamente pacificatrici, per mettersi a guardare i fatti per quel che sono, con la carica drammatica che portano con sé, con le violenze che esprimono ogni giorno); che il sindacato abbia sentito il bisogno di tradurre anche in termini di educazione i suoi grandi problemi di lotta politica, economica e sociale, questo è il segno di un grande progresso, e per il sindacato e per la pedagogia » (16).

LUIGI CALCERANO

---

(15) F. SUSI, Intervento alla tavola rotonda sul *Rapporto del Consiglio d'Europa e i problemi della formazione in Italia*, pubblicato in appendice a B. SCHWARTZ, ANNE DE BLIGNIERES, *Rapporto sull'educazione*, cit. 199.

(16) R. LAPORTA, Intervento alla tavola rotonda in SCHWARTZ-DE BLIGNIERES, cit., 220.

LUGI CALCERANO

**QUALITÀ TOTALE, SCUOLA E PROGRAMMI COMUNITARI**

Estratto da «Annali della Pubblica Istruzione»

Anno XLI, n. 1-2

LE MONNIER - FIRENZE

1995

## QUALITÀ TOTALE, SCUOLA E PROGRAMMI COMUNITARI

L'attenzione a progetti quali quello della Qualità Totale nella scuola è il segno migliore di una nuova mentalità che informa ormai gli operatori scolastici, ed in particolare i capi d'istituto.

Vari sono stati i momenti di progressiva sensibilizzazione, ad opera di strutture centrali e periferiche dell'amministrazione come di associazioni imprenditoriali, agenzie formative e centri di ricerca; corsi d'aggiornamento ed iniziative di studio si sono realizzati in tutta Italia con successo crescente di interesse e partecipazione.

Alla base non c'è solo una mentalità che tende a far considerare la scuola come una impresa; si può ancora star a discutere sulle differenze che esistono tra la questione di una azienda e la direzione di una scuola ma è ormai sotto gli occhi di tutti il vantaggio che si può ottenere dalla perspicua comprensione di alcuni meccanismi a base dell'imprenditoria quando questi siano calati con intelligenza nella realtà operativa del dirigente scolastico e nella funzione pubblica che tramite la scuola viene esercitata.

Di Qualità Totale a scuola si può parlare:

— in relazione alla preparazione professionale che, specialmente gli studenti dell'Istruzione Tecnica e dell'Istruzione Professionale debbono possedere circa i nuovi tipi di organizzazione dell'impresa;

— per una estensione delle tecniche e degli strumenti della QT alla scuola ed alla organizzazione della produzione dell'istruzione.

Vi sono molti materiali in circolazione, che affrontano la descrizione e la divulgazione del sistema della Qualità Totale, ciò che si è dovuto rilevare è che raramente tali materiali sono stati pensati per le scuole e per gli operatori scolastici, mentre un approccio specifico è particolarmente opportuno.

Per chi lavora nella scuola la tentazione è quella di reagire alla novità tentando di ricondurla al noto, a quanto già si fa da anni, a quanto era già stato preconizzato o anticipato.

È il modo migliore per non capire la QT ed, in particolare la QT nelle sue relazioni con la scuola.

Purtroppo tra gli operatori scolastici esistono idee piuttosto confuse sull'argomento, si confonde la produttività con la Qualità Totale e non ci si è accorti che è stato proprio il sistema della Qualità Totale, non la maggiore produttività dei lavoratori giapponesi, a consentire agli imprenditori nipponici di recuperare lo svantaggio

in cui versava l'industria giapponese alla fine dell'ultima guerra e di insidiare ormai l'egemonia statunitense ed europea su tutti i mercati.

Non molto tempo fa sono stati pubblicati studi che rivelano invece come la produttività (oraria) del singolo lavoratore giapponese sia inferiore a quella del lavoratore statunitense o europeo, persino inferiore a quella tanto criticata dei lavoratori del nostro Paese.

Certo non può non tenersi conto del fatto che, mediamente, i lavoratori giapponesi lavorano (all'anno) 200 ore più degli americani e 350 più degli europei, come pure del fatto che una parte degli straordinari, in quel laborioso paese non viene retribuita, ma la risposta all'apparente incoerenza di una produttività minore che coesiste con straordinari successi nella produzione e nelle esportazioni sembra risiedere in maniera preponderante nell'organizzazione e nel sistema della Qualità Totale.

Questo, ovviamente non può giungere a suggerire l'ipotesi banalizzante di poter coniugare produttività individuale europea a produttività di gruppi e di organizzazione di modello giapponese.

Non si tratta di elementi omogenei che si possano facilmente comporre.

La Qualità Totale è un sistema complesso di gestione delle aziende che integra un nuovo sistema manageriale, un nuovo sistema di valori, nuove priorità come base delle decisioni, un sistema di valori, nuove priorità come base delle decisioni, un nuovo modo di gestire il personale.

È a questo che si deve mirare da parte degli operatori scolastici. Come al solito invece si affigge esclusivamente l'attenzione ai pur fondamentali problemi di processo, alla produttività, ai costi mentre l'innovazione sarebbe nel porre alla base dell'organizzazione la qualità del prodotto e l'intervento del fattore umano nella produzione, quell'intervento che rimette in gara il lavoratore che sa apprendere, che possiede una professionalità polivalente che è responsabilizzato a collaborare con creatività al processo di produzione.

Sono proprio tali benintese caratteristiche del sistema della Qualità Totale che chiamano in causa la scuola, ed in particolare la scuola che si sta disegnando.

Un anticipo lo si può ritrovare nella nuova dimensione strutturale dei curricoli dell'Istruzione Professionale e negli spazi di elasticità, innovazione e miglioramento in essa previsti.

Una applicazione di fatto dei criteri della Qualità Totale è stata necessaria per l'attuazione dei programmi cofinanziati dal F.S.E., che hanno preteso, a dire il vero con scarsissimi incentivi di tipo finanziario e addirittura con scarsissime possibilità di riconoscimento, data la rigidità del sistema amministrativo, un orientamento alla qualità del prodotto e l'intervento qualificato di presidi e docenti, un intervento che ha rimesso in gara il capo d'istituto capace di apprendere e di adeguarsi al nuovo senza l'aiuto di normative e circolari, ed il docente in possesso di una vasta e plurispecifica professionalità, responsabilizzato a collaborare con creatività al processo di innovazione in atto nel suo ordine di studi.

Con la Qualità Totale si pongono al centro di ogni scelta le esigenze, le aspirazioni evidenti e sommerse, i gusti del «cliente», che è rappresentato come il vero «padrone» dell'azienda; il più forte impegno possibile è posto per soddisfare quella che a scuola potrebbe definirsi l'utenza, per essere eccellenti, per curare una miriade di particolari, per creare il miglioramento continuo di tutti i processi aziendali conseguibile attraverso centinaia, migliaia di piccoli miglioramenti realizzati, senza sosta, con il contributo di tutto il personale.

Il miglioramento continuo è l'essenza della Qualità Totale e tale obiettivo può essere raggiunto solo attraverso la mobilitazione di tutte le risorse intellettuali di tutte le persone che lavorano nell'azienda.

Tale sistema, che postula nelle aziende impegno ed interesse, ed una continua tendenza al miglioramento ed alla creatività, dovrebbe essere avvicicabile ai giovani, a scuola, in maniera completa seppur in maniera critica, perché critico dev'essere tutto l'approccio che la scuola dà alle diverse problematiche. L'approccio scientifico che la Qualità Totale impone nella risoluzione dei problemi, le standardizzazioni dei metodi, l'attenzione alla pianificazione, alle verifiche e alle correzioni trova connessioni non casuali nelle strutture dei curricula innovativi sperimentati sia dall'Istruzione Professionale che dall'Istruzione Tecnica come l'accento posto sull'autonomia e la crescita personale trova echi in tutto lo sforzo intenzionale e consapevole che la scuola pone nel fornire l'individuo di competenze professionali e civili.

Più complessa appare adesso una estensione delle tecniche e degli strumenti alla scuola ed alla produzione dell'istruzione.

È da ritenere che gli interventi per garantire qualcosa di simile alla Qualità Totale nella scuola dovrebbero potersi inquadrare con particolare attenzione alla nostra realtà ed alle nostre tradizioni culturali, poiché strumenti legati a diverse logiche e culture difficilmente riescono ad attecchire.

Su certi concetti chiave è infatti possibile trovare radici sicure. Non è certamente cosa nuova l'interesse di molti a misurare quantità e qualità dell'istruzione che si produce a scuola, ricerche sofisticate sono state realizzate e proposte complesse sono state avanzate, ricordiamo solo quelle della Conferenza Nazionale sulla scuola, quando si delineò la creazione di un sistema di valutazione nazionale idoneo a fornire dati attendibili.

I problemi della nostra scuola sono tanti: la bassa produttività, gli scarsi legami col mondo della produzione, la mancanza di recupero dello svantaggio, l'appiattimento, l'offerta formativa divisa tra Stato e Regione.

Sono problemi che da noi si continuano a connotare quasi fossero problemi di quantità, risolvibili senza operare un deciso cambiamento di prospettiva, riportando le novità al noto, a quanto già si fa da anni, a quanto era già stato preconizzato o anticipato. Non è questo il modo migliore.

Si tratta dello stesso errore che si fa quando si parla di Qualità Totale nell'impresa e si rimane attenti alla mera produttività. L'approccio più utile è quello che incide sulla qualità del prodotto-istruzione, contro la prassi del diploma e dei diplomifici.

L'attenzione al cliente, nella scuola si traduce in attenzione ai bisogni dell'utenza, addirittura attenzione ai bisogni non ancora espressi o coscienti nell'utenza, quelli che si riferiscono alla cosiddetta Qualità latente.

Per indurre il miglioramento continuo dei contributi degli operatori scolastici, per poter mettere a punto l'offerta formativa della scuola, dell'istituto si devono mobilitare interventi non solo amministrativi, ma legislativi, contrattuali, tenendo presente che è tutta la società (ed al suo interno tutto il mondo della produzione) che si ha di fronte, che è utente, Cliente, che la stessa parte sindacale interessata non è più solo quella che si occupa in primo luogo dei diritti e dei doveri del personale della scuola.

Già a livello amministrativo si può cominciare a far molto.

Si è fatto già cenno alle nuove strutture che l'Istruzione Professionale è riuscita a darsi in via amministrativa, certo lo spazio delle quattro ore di approfondimento pre-

visto dal nuovo ordinamento, uno spazio libero nei contenuti (rimessi alla programmazione dei docenti), ma non facoltativo (parte integrante del curriculum), postula interventi «migliorativi», in un certo senso creativi ed originali che debbono essere progettati ed attuati con riferimento allo stesso assetto organizzativo.

Solo in questo modo lo svantaggio, ma anche l'eccellenza, possono essere affrontati in maniera plausibile, professionale, strutturata.

L'amministrazione centrale si sta preparando, qui preme dare notizia di una specifica iniziativa contenuta nel programma operativo plurifondo recentemente approvato dai competenti organi dell'Unione Europea per il Mezzogiorno d'Italia.

Con lo specifico sottoprogramma 2 «Formazione dei formatori negli istituti professionali e tecnici di Stato tramite pacchetti multimediali in autoformazione» si mira specificamente oltre che all'incremento ed al miglioramento qualitativo delle professionalità degli insegnanti, al miglioramento ed all'incremento generale dell'efficienza delle strutture formative delle scuole.

Nella logica unitaria del sottoprogramma saranno infatti realizzati due diversi tipi di interventi di formazione formatori, quello già sperimentato nella decorsa gestione del programma comunitario, sostanzialmente riferito alle discipline di indirizzo professionalizzante, ed una specifica tipologia di interventi che investano la promozione dell'imprenditorialità giovanile e le nuove organizzazioni aziendali improntate al criterio della Qualità Totale.

I pacchetti formativi sul tema verranno realizzati anche in collaborazione con imprese oppure associazioni di imprenditori, in grado di dare sulla materia un contributo non solo teorico ma basato su specifiche esperienze in corso.

Si approfondiranno gli aspetti tecnico-produttivi e quelli economico-commerciali e finanziari, nonché la gestione delle risorse, gli aspetti societari, la normativa nazionale e comunitaria pertinente.

I moduli dei pacchetti potranno riguardare anche materiali in autoformazione da somministrare da parte dei formatori ai discenti e in tal caso saranno comprensivi di manuale di somministrazione e di strumenti di valutazione e recupero.

L'attuazione prevede iniziative articolate di elaborazione dei pacchetti formativi multimediali, un seminario settimanale di validazione per ciascun prodotto multimediale ed una serie di seminari brevi di disseminazione del pacchetto e somministrazione della scheda di valutazione.

Il sottoprogramma si compone dunque di tre fasi.

Nella prima gli istituti individuati dall'Amministrazione Centrale come poli di riferimento per l'aggiornamento, con le sinergie già citate ed, ove possibile, in collaborazione con gli IRRSAE, elaborano anche con la collaborazione di agenzie esterne particolarmente qualificate:

- pacchetti formativi multimediali tendenzialmente in autoformazione;
- una scheda contenente per ogni pacchetto gli indicatori di efficacia.

Nella seconda fase docenti esperti della materia, in apposito seminario residenziale settimanale, validano il pacchetto e la scheda di valutazione predisponendo i necessari aggiustamenti.

Nella terza fase si prevedono seminari brevi (sedici ore) programmati per il coinvolgimento del maggior numero di docenti interessati.

Naturalmente i docenti del gruppo di validazione potranno illustrare proficua-

mente le caratteristiche del pacchetto assumendo funzioni di tutoring nei seminari che avranno anche lo scopo di diffondere il pacchetto multimediale con riferimento ai contenuti ed alle modalità di utilizzazione tecnologica e didattica.

In un secondo tempo i moduli dei pacchetti, che rimarranno capitalizzati tra il materiale didattico delle singole scuole, potranno essere utilizzati, presso gli Istituti o presso le imprese anche da lavoratori in mobilità o disoccupati.

Poiché il finanziamento comunitario è destinato alle scuole situate nel Mezzogiorno d'Italia, quella rientranti nel c.d. Obiettivo 1 relativo alle regioni in ritardo di sviluppo, le competenti Direzioni si sono riservate di diffondere a proprie spese, utilizzando i fondi per l'aggiornamento dei docenti dei prossimi anni finanziari, il pacchetto a tutti i docenti non raggiunti con le risorse del sottoprogramma, quindi anche ai docenti delle regioni del Centro-Nord.

Tramite i contenuti di tali pacchetti formativi si potranno sensibilizzare gli operatori scolastici a costruire costantemente un concreto orientamento del sistema di istruzione professionale e tecnica verso le più sentite esigenze delle imprese, con l'ambizione di anticipare addirittura, in alcuni casi, deficit formativi che gli stessi imprenditori del territorio non arrivano nel presente ad ipotizzare.

L'attenzione al cliente, propria dei sistemi di Qualità Totale sarà correttamente interpretata, nella situazione scolastica, come attenzione ai bisogni della speciale utenza che è di fronte agli operatori scolastici, non solo famiglie e studenti ma società e mercato del lavoro, focalizzando quindi, o tentando di focalizzare l'attenzione addirittura su bisogni formativi non ancora espressi o coscienti.

Dall'istruzione che a volte latita, dunque, alla Qualità Latente nell'istruzione.

Si tratta di interventi che si propongono effetti duraturi sulle risorse personali e professionali del sistema scolastico, dove i mezzi destinati all'aggiornamento sono in via ordinaria insufficienti e la situazione mostra appieno la sua gravità proprio nelle regioni del Sud, dove la considerazione della formazione come principale fattore di sviluppo postulerebbe un approfondimento ed una particolare qualificazione delle professionalità di presidi e docenti.

Certamente oltre alla sensibilizzazione si potrà ottenere un aumento dell'efficacia del processo formativo che si avvalga dell'incorporo di apporti esterni di elevata qualità e dell'utilizzo di strumenti multimediali.

Si tratta solo di un primo tassello volto a far conoscere e diffondere nuovi strumenti e nuovi valori di base, nonché una cultura della scuola che deve rinnovarsi alla stessa velocità con cui si sta evolvendo la nuova cultura d'impresa.

Si tratta ancora della prima tessera del mosaico che dovrebbe portare ad una gestione profondamente diversa della produzione dell'istruzione.

Solo una volta realizzato il totale coinvolgimento del corpo insegnante con una prima campagna di disseminazione, si potrà pensare di dare gradualmente una maggiore finalizzazione ai sottoprogrammi ed alla incentivazione della creazione di scuole pilota che assumano nell'ordinamento la funzione traente dei Circoli di Qualità.

# L'esperimento dell'istruzione professionale

*Il nuovo progetto di sperimentazione assistita varato dalla Direzione generale istruzione professionale per l'adeguamento dei curricula dei corsi di qualifica alle esigenze che emergono dal mondo della produzione.*

## UN'ALT.RA SPERIMENTAZIONE COME VERIFICA E RICERCA

Purtroppo per troppi anni in nome della santa sperimentazione si è fatto tutto meno che sperimentare, sicché il termine, come è avvenuto per altri dall'etimologia altrettanto rispettabile, si è usurato, è divenuto quasi inutilizzabile.

Con la sperimentazione, s'è detto, si sono tentate strade non ripetibili, si sono create cattedre inutili, si sono suscitate speranze difficili da mantenere o, quel ch'è peggio, si sono definitivamente scoraggiati, nella fatica e nella frustrazione quei pochi che volevano costruire una scuola migliore. E si dimentica che si deve alla sperimentazione tutto quanto la scuola è riuscita a fare per tenersi al passo coi tempi.

È difficile presentare con naturalezza una nuova sperimentazione. Si sente almeno il bisogno di chiarire che di «vera» sperimentazione si tratta, con tanto di effettive verifiche non ammaestrate, con tanto di progetto e, dietro, di una plausibile ipotesi da confermare, se possibile, con i fatti. O da falsificare.

La sperimentazione assistita promossa dalla Direzione generale per l'istruzione professionale è stata costruita proprio per verificare o falsificare un'ipotesi, mediante un confronto tra risultati attesi e risultati che saranno effettivamente osservati; è una ricerca che si pone al servizio della cultura della riforma che si è anata sedimentando (da documento a documento, da convegno a convegno, da Parlamento a Parlamento) in tema di scuola secondaria superiore. Il progetto e l'ipotesi derivano da una analisi della situazione dell'istruzione professionale, nell'attuale momento politico e istituzionale e, ancor più, dall'urgenza di provvedere a ridefinire curricula che per diciotto anni circa sono sostanzialmente rimasti immutati di fronte alle mutate richieste che invece vengono dal mondo della produzione.

## L'ANALISI DELLA SITUAZIONE ISTITUZIONALE

Il ruolo dell'istruzione professionale in Italia non appare più fortemente condizionato dal problema, tutto italiano, della separazione dagli ambiti di intervento tra Stato-persona giuridica e Enti locali (Regioni). L'attenzione delle Regioni si è infatti andata spostando dallo snodo con l'ordinamento scolastico allo snodo col mondo del lavoro, in accordo con l'evolversi in tal senso della politica comunitaria sulla formazione professionale e su impulso della stessa legislazione nazionale (liquidazione delle liste di collocamento, contratti di formazione-lavoro, rivalutazione dell'istituto dell' apprendistato).

Molte Regioni, tra le più avanzate, piuttosto che su attività di formazione di tipo scolastico puntano sulla costituzione di centri tecnologici come momento di approfondita specializzazione in determinati settori.

L'intervento statale, d'altro canto, è rimasto l'asse portante del sistema di formazione professionale e la situazione attuale in pratica apre ampi spazi ad un sistema di interventi integrati Stato-Regioni che superi le pregresse concorrenzialità e renda possibile un rilancio dell'istruzione professionale in un nuovo ruolo distinto da quello della formazione di competenza regionale come, è il caso di dirlo, da quello di altri ordini di scuola secondaria superiore.

## TENDENZE DEL SETTORE E CONOSCENZE STRUTTURATE

Una delle tendenze notevoli rilevabili nel settore è quello per cui si tende ad evitare la prefigurazione, nell'ambito dell'istruzione professionale, di doppioni delle proposte formative esistenti nell'istruzione tecnica, poiché un ordinamento scolastico non può permetter si due canali per il raggiungimento di un risultato analogo.

Si sta cristallizzando quindi un orientamento verso il superamento degli attuali corsi sperimentali post-qualifica ex legge 754/1969. Tali corsi in effetti sono ormai sperimentali solo di nome, poiché, con vicenda comune a molti istituti amministrativi, la sperimentazione, peraltro mai verificata, ha assunto col tempo una solida stabilità.

Con essi si accentuano gli aspetti di cultura, in sordina nei curricula dei corsi di qualifica, onde permettere l'accesso plausibile dei giovani provenienti dall'istruzione professionale alla Università.

Con l'eventuale approvazione di un biennio caratterizzato da una massiccia presenza di disciplina di formazione generale nell'area comune la logica di questi «prolungamenti al quinquennio» verrebbe a cadere.

Pur prescindendo dalla considerazione di fatto che essi, in molti casi, sono divenuti la via più facile di accesso all'Università, incaricata poi di più severe selezioni, la più vasta formazione culturale indetta dalle materie dell'area comune renderebbe incongruo un itinerario d'apprendimento come l'attuale, già culturalmente paradossale, col suo procedere dal particolare dei corsi di qualifica al generale dei corsi cosiddetti sperimentali.

Ne deriva un rinnovato accento posto sui corsi di qualifica e l'urgenza del loro rinnovamento.

Se si abbandona la prospettiva del doppio canale per il raggiungimento degli stessi risultati, dovrebbe prevedersi un corso successivo, dopo' la qualifica (fermo restando il carattere conclusivo del terzo anno) solo nei casi di alcuni profili che hanno assunto una grande complessità e che, pur riflettendo i tradizionali caratteri della formazione professionale, richiedono un curriculum più disteso nel tempo.

La lunga immobilità dei curricula dell'istruzione professionale contrasta in maniera particolare poi con quanto sta emergendo nel mondo della produzione.

L'evoluzione rapida delle strutture economiche fa chiedere alla scuola una preparazione di livello culturale elevato ed una formazione del discente che sviluppi le sue qualità creative, la sua propensione al cambiamento, all'autonomia, la sua capacità di apprendere continuamente e di integrare, riciclare, a volte rivoluzionare le abilità professionali acquisite.

Non è possibile, in questo scenario, la rincorsa della scuola dietro le mutevoli esigenze del mercato del lavoro, non sarebbe possibile neanche in presenza di una organizzazione amministrativa perfetta e flessibile. Parimenti inutile, e forse ancor più dannosa, la dilatazione dei curricula istituzionali con l'accumulo enciclopedico di una congerie di saperi e competenze.

Lo sviluppo delle conoscenze può essere seguito solo garantendo, come si legge nella premessa al progetto di sperimentazione assistita, un corpo fondamentale di conoscenze altamente strutturate promuovendo un «sapere sistematico, ovvero non episodico, casuale, atomizzato, ecc., stabile e spendibile, cioè capace di la-

sciare traccia di sé nel tempo e di consentire un uso intelligente e flessibile, capitalizzabile nel senso di sostituire una solida struttura di base su cui poter innestare con relativa facilità ulteriori apprendimenti, divenire cioè quella sorta di prerequisiti che consentono l'accesso a nuovi e ad altri saperi».

Di fatto, anche se a fatica, va sempre più facendosi chiara la convinzione che anche i mille o duemila nuovi mestieri o professioni della società post-industriale, perché possano essere svolti con efficacia e senza creare forti frustrazioni in chi deve compierli, presuppongono una unificazione, non già una frammentazione delle conoscenze che il soggetto deve possedere.

Altro orientamento osservabile è quello della valorizzazione degli spazi d'autonomia di tutte le scuole secondarie di secondo grado. In merito è il caso di sottolineare la vasta autonomia con cui sono nati gli istituti professionali, autonomia di cui sono tuttora dotati, seppure essa sia stata talora messa in ombra dall'intervento della amministrazione centrale.

Giuridicamente tali istituzioni già ora si caratterizzano per essere organi-enti dotati di personalità giuridica e potestà statutaria, qualità questa che potrebbe far loro svolgere, tramite convenzioni, un vero e proprio ruolo da centroservizi a favore delle Regioni come, nell'ambito dell'intervento regionale, degli operatori locali. Accanto alla proposta formativa statale, si potrebbero quindi innestare nei rivitalizzati istituti professionali una serie di corsi professionalizzanti (ad integrazione e perfezionamento della formazione già prodotta), gestiti anche direttamente dalle Regioni, o sul loro progetto e finanziamento, con personale regionale o utilizzazione dei docenti interessati degli istituti professionali medesimi.

In tali corsi potrebbero acquisirsi abilità operative specifiche, richieste anche a livello locale e la preparazione che si otterrebbe, sia pur settoriale, potrebbe giovare dell'innesto nel tronco della formazione generale garantita dai corsi statali.

L'istituto professionale - secondo molti - pur rimanendo struttura statale e parte dell'ordinamento scolastico, potrebbe divenire anche luogo di composizione dei due sistemi formativi: per far questo dovrebbe evolversi in una flessibile unità operativa di erogazione di servizi e ciò è possibile anche senza specifici interventi legislativi poiché l'autonomia degli istituti esiste e dovrebbe solo abbandonarsi, sia da parte della amministrazione centrale che da parte delle scuole, la tendenza a considerare gli istituti professionali meri organi tecnici esecutivi.

Altra tendenza che si delinea è quella di favorire una organizzazione elastica del tempo scolastico; ciò significa:

- predisporre itinerari di apprendimento ad elementi modulari, concentrati nel tempo e indipendenti dalle scansioni rigide degli attuali quadri orari e del calendario scolastico (utilizzo di ore pomeridiane, serali, dei mesi estivi, ecc.);
- incentivare attività per conto terzi, iniziative imprenditoriali dirette, stages, esperienze di alternanza scuola lavoro ed ogni altra iniziativa che favorisca l'acquisizione di capacità anche culturali nell'ambito dell'area professionale prescelta.

## LA STRUTTURA

### D.ELLA .SPERIMENTAZIONE ..

Sostanzialmente quelli che precedono sono alcuni degli elementi essenziali dell'analisi alla base dell'elaborazione dei nuovi curricula. La struttura generale della sperimentazione assistita proposta dalla Direzione generale per l'istruzione professionale si compone di un biennio, caratterizzato da un'area di formazione culturale generale comune a tutte le qualifiche (23 ore), da un'area d'indirizzo (13 ore) e da un'area di approfondimento (4 ore), e di un terzo anno di qualifica in cui il rapporto tra area di formazione generale ed area di indirizzo sostanzialmente si capovolge.

Per l'area di formazione culturale generale comune a tutte le qualifiche il progetto si richiama, per disciplina e programmi, al biennio attualmente all'esame del C.N.P.I. in vista del prolungamento dell'obbligo scolastico.

Tutto il progetto sembra in effetti presupporre un prossimo elevamento dell'obbligo.

Un tale biennio rende l'ordine professionale omogeneo con gli altri ordini di scuola secondaria superiore per la gran parte delle discipline curriculari, e rende reali le possibilità di passaggio agli altri ordini, prima e dopo del conseguimento della qualifica.

Il riferimento ai discussi programmi su cui il Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione non si è ancora espresso definitivamente, da un lato ha permesso a chi ha formulato il progetto di profittare della più completa e recente elaborazione in materia, dall'altro pone, con l'opportunità di una sorvegliata «prova sul campo», un dato nuovo sul tavolo della discussione.

La sperimentazione proposta dalla Direzione generale per l'istruzione professionale, presenta peraltro, nello stesso riproporre i programmi dell'area comune del biennio, quella

che ci sembra una novità particolarmente interessante.

I programmi proposti devono essere considerati cogenti per quanto riguarda gli obiettivi, gli standard di preparazione che ogni studente deve raggiungere, il livello della capacità d'apprendimento, la padronanza di principi e metodi; sono orientativi per quel che riguarda gli specifici contenuti che non solo possono ma debbono essere trascritti e completati attraverso moduli didattici dedicati:

- alla conoscenza del quadro di sviluppo sociale del sistema economico e produttivo del territorio in cui opera la scuola;
  - all'approfondimento dei contenuti più vicini alla cultura particolare dell'area d'indirizzo.
- Tale caratteristica, necessitata dalle particolarità dell'ordine professionale, potrebbe costituire un utile componente per coniugare l'unitarietà di base dei corsi di studio del primo biennio di scuola superiore con le esigenze di articolare elasticamente curricula diversificati, almeno per fornire, sin dai primi due anni, elementi di orientamento.

Oltre all'area comune, come si è detto, ciascun anno dei corsi triennali sperimentali di qualifica prevede un'area di indirizzo e un'area di approfondimento.

## L'AREA DI INDIRIZZO E IL MONDO DEL LAVORO

Una seria analisi delle discipline dell'area d'indirizzo dei quadri orari previsti e dei programmi elaborati non è possibile in questa sede e dovrà essere rimandata. Il giudizio sulla congruità dell'area d'indirizzo è comunque indissolubilmente legato all'analisi dei profili professionali che sono alla base delle qualifiche proposte.

La più grossa novità, si può anticipare, risiede certo nella riduzione del numero di qualifiche previsto per ogni settore. Le qualifiche passano dalle oltre 30 attuali ad una ventina, correlativamente al diverso tipo di professionalità - polivalente e non specializzata - che si vuole produrre.

È su questa professionalità che, per la loro ampia valenza, molto differiscono da quelle precedentemente alla base dei curricula dell'istruzione professionale, in cui potrebbero inserirsi i corsi di formazione regionale cui s'è già fatto cenno e che potrebbero essere realizzati anche in convenzione con gli stessi istituti professionali realizzando una integrazione dell'offerta formativa.

Più semplicemente, dopo la qualifica lo studente dovrebbe poter proficuamente accedere

re al mondo del lavoro, pronto ad approfondire la propria professionalità nelle iniziative che le imprese gestiscono per preparare i lavoratori alla specificità delle singole aziende, ormai sempre più «personalizzate» e sempre meno standardizzate.

Se le discipline dell'area comune devono rapportarsi a quelle dell'area di diritto, si desume dal progetto che è anche vero il contrario.

Nello svolgimento dei programmi delle discipline dell'area di indirizzo, devono infatti essere privilegiati i punti di raccordo con i contenuti e gli obiettivi delle altre discipline del curriculum al fine di concorrere alla costruzione di una organica cultura professionale.

Specialmente in esse deve operarsi quell'adeguamento alle nuove tecnologie e quel supporto di attività pratica che, oltre alle esercitazioni, deve consentire di seguire i processi produttivi tipici del settore di riferimento.

### **L'AREA D'APPROFONDIMENTO- E GLI ITINERARI FORMATIVI**

Nel curriculum studiato nel progetto di sperimentazione assistita la più rilevante novità - quella che più darà da discutere e che più impegnerà gli operatori scolastici - è la previsione di uno spazio operativo elastico e flessibile ma non opzianole.

La previsione di 4 ore settimanali, obbligatorie da svolgersi ma non rigidamente predefinite, è destinata alla «piena applicazione delle più accreditate strategie didattiche individualizzate attuali, in ambito collettivo - il gruppo classe -» oppure .ad una «elevazione reale della qualità dei processi di istruzione ed auspicabilmente una progressiva ottimizzazione dei processi e degli esiti formativi».

Nell'area d'approfondimento potranno essere ricompresi «brevi itinerari compensativi di recupero, sostegno e consolidamento» che in una prima fase saranno dedicati a condurre tutti gli studenti, quale sia il loro livello d'uscita dalla scuola media, ai livelli d'ingresso prestabiliti nella programmazione dei docenti.

Con l'area d'approfondimento si intende organizzare e stimolare una diversa prestazione dell'insegnamento, tale da fornire a ciascun allievo quello specifico sostegno che gli consenta di procedere nell'itinerario formativo indipendentemente dalle condizioni d'ingresso.

L'istruzione professionale infatti in Italia è tradizionalmente l'area che raccoglie una larghissima quota dei ragazzi provenienti da situazioni di svantaggio sociale e culturale e la situazione determina una altissima mortalità scola-

stica; il solo passaggio dal I " al 20 anno vede oltre un terzo di bocciati e il quadro tende certamente ad aggravarsi, in presenza del progettato ampliamento dell'area di formazione culturale e scientifica e del presumibile incremento del numero di studenti handicappati che si iscriverà alla scuola superiore (soprattutto negli istituti professionali), a seguito della recente sentenza della Corte Costituzionale che impone sia «assicurata» la frequenza degli alunni handicappati anche oltre la scuola dell'obbligo. L'attenzione' che viene rivolta al problema 'del riequilibrio sociale, a quello del recupero dello svantaggio socioculturale e al' problema della pari opportunità tra uomo e donna è testimoniata dalla creazione di apposite commissioni di esperti ad alto livello, la cui consulenza è stata variamente utilizzata nella prima predisposizione del progetto e che, è da auspicare, ancor più potranno incidere nella sperimentazione, via via che questa sarà attuata, nei progressivi momenti di aggiustamento, integrazione e valutazione.

L'area d'approfondimento, che può cumularsi e non deve necessariamente essere gestita per 4 ore alla settimana, appare poi o lo spazio elettivo per organizzare l'inserimento della realtà del mondo produttivo nella scuola con attività d'alternanza scuola-lavoro e l'utilizzo di esperti impegnati lavorativamente nel settore economico di riferimento.

### **LA VERIFICA E L'AGGIORNAMENTO**

Le verifiche terminali, una interna ed una esterna alla scuola, consentiranno di rilevare l'esito complessivo dell'azione formativa svolta, nonché l'esito della stessa sperimentazione. Esse permetteranno confronti tra diversi ambiti di intervento e tra inizio e termine della procedura sperimentale oltre che fra istituti sperimentali e istituti che operano a regime normale.

Le innovazioni che con questo progetto si introducono senza un controllo del loro reale portato formativo non consentirebbero un ampliamento - auspicabile - dell'iniziativa o, se necessario, un suo profondo aggiustamento. Una organizzazione così rinnovata dell'impianto formativo non potrebbe essere proposta senza una opportuna serie di interventi di aggiornamento, che investono tutti gli operatori che verranno coinvolti nella sperimentazione, presidi docenti e personale non insegnante. Contestualmente all'avvio della sperimentazione, si sta dunque varando un piano com-

più di aggiornamenti, utilizzando anche la via della formazione a distanza, che dovrebbe coinvolgere, specie per quanto riguarda la padronanza dei migliori criteri di intervento didattico, tutti i docenti impegnati nell'ipotesi sperimentale.

Gli spazi di sviluppo dell'istruzione professionale sono molti e si radicano su quello che negli ultimi anni è cambiato nella situazione politica, istituzionale, culturale ed economica del paese. Certamente il futuro dipende da molte variabili, non tutte influenzabili da parte degli operatori scolastici. Altrettanto certamente col-

la proposta di questa sperimentazione assistita si sono individuate alcune plausibili ipotesi di composizione delle diverse istanze e delle diverse esigenze rilevanti.

Sarà la scuola gestita, e non la scuola «parlata», a chiarire la vera rispondenza di quanto si è progettato con la domanda di istruzione professionale di qualità che viene dal mondo della produzione e dalle stesse Regioni.

Il futuro, dopo la concorrenza, si trova nella collaborazione e nella ottimale distinzione dei ruoli,

**da Gestionescuola, La Nuova Italia, 2 1988**

2002

# **Rivista dell'istruzione**

Sistema formativo e produttività scolastica

## ESTRATTO

  
MAGGIOLI  
EDITORE

## LA FORMAZIONE DEL PERSONALE DELLA SCUOLA

### *E-learning* al Ministero dell'istruzione

di Luigi Calcerano (\*)

La considerazione del settore della formazione, come componente strategica per lo sviluppo professionale del personale della scuola e per il sostegno agli obiettivi di cambiamento è sempre andata crescendo.

È emersa sempre più l'esigenza di un ripensamento e di una revisione del modo tradizionale di intendere e fare formazione, per rimuovere e superare tutta una serie diffusa e ricorrente di limiti e condizionamenti.

Per questo, il direttore Giuseppe Cosentino, appena investito delle attribuzioni della Direzione generale per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola, si è trovato di fronte ad un compito particolarmente complesso: ripensare il modo tradizionale di intendere e fare formazione, (in presenza della assoluta necessità di cominciare a disegnare un rapporto diverso tra gli organi dell'amministrazione scolastica) e sviluppare nuovi modelli per fare formazione, raccogliendo insieme il meglio delle esperienze passate (e dei prodotti già elaborati).

Era necessario, tra l'altro, confrontarsi, seppur criticamente, con le conclusioni cui i formatori dei formatori erano giunti negli altri ambiti, fuori della scuola, in cui si sviluppano ed evolvono continuamente modelli, tecniche e strumenti.

Nelle pregresse attività, per consenso diffuso, la carenza maggiore poteva facilmente individuarsi nella frammentazione e nella giustapposizione delle iniziative curate dalle Direzioni generali (allora corrispondenti ai vari ordini e gradi dell'ordinamento scolastico), un mero arcipelago di opportunità, davanti al quale una domanda puntuale di formazione rischiava di rimanere sempre insoddisfatta.

Indifferibile era la costruzione di un vero e propria "sistema" di formazione attorno naturalmente ad alcuni principi fondamentali da individuare e sperimentare.

Quello che, oggi, già comincia a delinearsi ha il suo primo fonda-

---

(\*) Dirigente della D.G. per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola.

mento in un apprendimento continuo che accompagni il personale della scuola per tutta la carriera professionale.

In esso si mira a soddisfare, almeno tendenzialmente, tutta la platea del personale della scuola chiamato a rispondere alle sfide della società della conoscenza.

Una particolare attenzione è stata rivolta ai contenuti critici che venivano dalle esperienze del passato. Alcune critiche non erano state certo meramente polemiche e di esse si è tentato di tener conto: si è convenuto, in primo luogo, che i docenti in formazione non possono accontentarsi di proposte di insegnamento versativo, (magari fondato sulla trasmissione informazioni, concetti, lezioni frontali).

Partendo da tali prospettive si è cominciato a pensare un "ambiente integrato" di apprendimento per gli operatori scolastici, in modo che la formazione continua in servizio potesse essere vissuta come una opportunità personale connotata da ampi margini di discrezionalità e di scelta, non autoritativa ma tale da incentivare la piena autonomia di ricerca culturale, didattica e organizzativa.

Altro fondamento del sistema si è trovato nel considerare la scuola ambiente privilegiato della formazione degli operatori scolastici. È apparso chiaro che, lungi dall'essere negato, il ruolo centrale delle istituzioni scolastiche doveva essere valorizzato in un sistema di formazione che tenesse conto dell'importanza della condivisione delle scelte educative, didattiche ed organizzative che avviene nel concreto operare del servizio.

Nel sistema le singole istituzioni scolastiche, strutturate in reti orizzontali e verticali, gestiscono in prima persona le iniziative di formazione, e si responsabilizzano nel loro rapporto sia orizzontale (rete di scuole) sia verticale (con il centro), valorizzando la loro capacità di essere fonte di sapere e di professionalità, di riflettere sulla propria attività e sulle risorse messe in campo.

Poiché la formazione del personale della scuola è educazione e si rivolge a degli adulti può sembrare paradossale che una delle novità più acclamate della gestione "cosentiniana" della Direzione generale sia stata quella di attuare gli interventi di formazione nella prospettiva dell'educazione degli adulti, dove le esperienze di vita e di lavoro giocano un ruolo centrale nei processi di apprendimento.

Si tratta di prospettive che proprio a scuola hanno trovato decisivi approfondimenti e innumerevoli casi di "buone pratiche": tutta la formazione in età adulta postula un discente in situazione, che riflette sulla propria esperienza attraverso l'analisi, prende coscienza di quello che sa mentre la sua preparazione viene "estesa" attraverso l'innesto di un apporto che non può essere mai puramente teorico.

Per insegnanti e dirigenti scolastici si possono e si devono utilizzare

le conoscenze e le competenze acquisite in servizio, poiché sono adulti esperti e, addirittura, molto qualificati, esperti, tra l'altro, proprio di formazione. Come opportuno in generale per tutti i casi di formazione, da un lato, "si usano conoscenze per la trasformazione intenzionalmente operativa di determinate realtà personali, ambientali, fisiche, relazionali", dall'altro "si parte da abilità o da pratiche che implicano l'impiego di conoscenze ancora non consapevolmente presenti alla persona che le usa (...) e si tenta di renderle consapevoli e rigorose." (1).

Per soggetti provvisti di esperienza e professionalità, più che predisporre corsi, si è ritenuto utile, piuttosto, stabilire le modalità di un itinerario continuo per lavorare, assieme a loro, alla costruzione di percorsi formativi personalizzati e *on the job*. Il sistema di formazione continua in servizio, non poteva che essere "on the job" e centrato non sulla mera fruizione di contenuti ma sulla ricerca-azione, quel "learning by doing" dove si stabilisce una significativa relazione fra l'esperienza e la riflessione.

Sono stati, quindi, sempre gli stessi principi elementari della formazione in età adulta, applicati al caso della formazione dei docenti, a rendere caratterizzante l'intreccio tra momenti di riflessione/approfondimento e momenti di esperienza/realizzazione, tra apprendimenti di nuove conoscenze e verifica della loro utilità nella pratica operativa.

La necessità di soddisfare le esigenze di una vastissima platea di destinatari ha spinto verso l'altra novità più originale, l'*e-learning* che è sembrato una risorsa particolarmente idonea, specie se recepita con i più opportuni adattamenti alla specifica realtà culturale e professionale del personale della scuola.

Seppure con la necessaria prudenza (ed il buon senso) di chi non considera i moderni strumenti informatici come esaustivi ed esclusivi, anche nel settore della formazione è sembrato necessario saper cogliere i segni dei tempi ed avviare le misure necessarie per adeguarsi all'epoca che registra una sorta di "migrazione verso una nuova economia della conoscenza." (2).

La formazione secondo il modello *e-learning* consente sempre opportunità preziose: interventi formativi di vastissima ampiezza, economici, interattivi, personalizzabili, ripetuti e distesi nel tempo, aggiornabili ed implementabili in progress. L'ambiente di *e-learning* si è rivelato nel-

---

(1) G. BERTAGNA, *Per un sistema educativo della Formazione professionale secondaria e terziaria*, in G. BERTAGNA, (a cura di), *Per un nuovo ruolo della Formazione professionale nella riforma della scuola italiana*, Assessorato Formazione professionale della provincia di Brescia, Brescia, 1996, 19.

(2) F. LA NOCE, *E-Learning, la nuova frontiera della formazione*, Franco Angeli, Milano 2001, 76; F. LA NOCE, *E-Learning*, cit. *ivi*.

l'insolita impresa di formare i 62.086 neo immessi in ruolo, una soluzione particolarmente feconda di interessanti approfondimenti, specie tenuto conto della configurazione da cui si è partiti, che integra il momento *on line* con fondamentali momenti in presenza.

L'orientamento è stato quello di implementare ed amplificare la preparazione dei formandi attraverso l'innesto di un apporto di sapere e saper fare contestualizzato e mai "accademico", costruito per dialogare con l'esperienza professionale, nella prospettiva dell'autosviluppo continuo.

Facile ora che la scuola si è misurata con tali opportunità, integrandole del resto significativamente, considerare la scelta quasi obbligata.

La realizzazione di opportunità formative (anche, ma non solo telematiche) nelle quali il discente, in situazione, riflette sulla propria esperienza attraverso l'analisi, prende coscienza delle conoscenze e competenze acquisite in servizio è stata un fatto nuovo, che si sta utilizzando anche nella formazione dei dirigenti scolastici.

Poiché la presentazione di contenuti e materiali non poteva essere indottrinante o meccanica, si è cercata la chiave della problematicità, delle proposte non esaustive, arricchibili secondo modalità dialettiche, interattive per favorire l'unica formazione che realmente serve nella scuola, quella che porta ad un atteggiamento di partecipazione attiva e critica idoneo alla formazione di professionisti autonomi e consapevoli.

La fedeltà al portato delle innovazioni già realizzate o da realizzare si è coniugata con la messa a disposizione dei docenti delle elaborazioni accumulate nel tempo, di banche dati, documenti scientifici, riferimenti bibliografici, *best-practices* delle scuole, esercizi, simulazioni, dispense, testi ma anche unità didattiche, *software* e prove di valutazione basate sulle nuove tecnologie ed esperienze internazionali.

Lo sviluppo dell'ambiente *e-learning* ha caratterizzato in maniera significativa la fase *on line*.

In essa, per costruire l'autorevolezza necessaria, per stabilire un'agenda, stimolare la riflessione, presentare ipotesi, attirare l'attenzione sui problemi (e dirigerla verso l'invenzione di possibili soluzioni e la valutazione delle loro conseguenze) non si sono cercati contenuti precostituiti e da imporre, quasi rivisitazioni dell'insegnamento versativo.

Secondo le direttive perseguite con l'attività organizzata per la fruizione *on line* si è tentato di introdurre la partecipazione del formando (o più propriamente di suoi pari) nella stessa elaborazione dei materiali e creando sinergia tra università, esperti e ricercatori e reti di scuole.

Si era coscienti che solo col contributo di pari, altri docenti o dirigenti scolastici, investiti della funzione di "tutoring", si poteva disegnare un percorso di formazione che si rapportasse e dialogasse con ciò che si è appreso attraverso l'esperienza.

I materiali predisposti per la fase *on line* sono stati proposti, con il contributo decisivo dei *tutor*, a microgruppi convenuti in momenti di formazione in presenza, ricorrenti e articolati per l'intero anno scolastico. Si è trattato di occasioni di riunione in cui i formandi, insieme, potevano individuare, (nei modi ritenuti più opportuni e sulla base dell'esperienza professionale opportunamente ripensata e confrontata con le proposte e le suggestioni *on line*), come procedere in un processo di autoformazione.

L'utilizzo dell'ambiente *e-learning* ha messo in evidenza e valorizzato profondamente il ruolo tutoriale.

Anche senza enfatizzare il ruolo della telematica e dell'informatica, nell'ambiente *e-learning* il *tutor* rimane una risorsa fondamentale tanto che non è azzardato affermare che una preparazione seria degli incaricati è in grado spesso di condizionare il livello qualitativo della proposta formativa.

Tutto da disegnare, d'intesa con le Organizzazioni sindacali, è il profilo professionale della figura del *tutor*, un facilitatore d'apprendimento per il quale non basta certo prevedere la capacità di utilizzo degli strumenti comunicativi (*e-mail*, *chat*, *forum*, *videoconferenza*). Sono in molti a pretendere dal *tutor* "la capacità di non essere più solo un fornitore di informazioni, bensì un orchestratore di risorse, un *leader* e guida ai processi formativi" (3).

Il *tutor* non svolge funzioni di docenza ma rappresenta un anello fondamentale dell'intero sistema proposto perché deve assicurare il sostegno ed organizzare i percorsi formativi ma anche portare sul piano del confronto e della discussione critica le riflessioni, le analisi, gli approfondimenti che ciascun docente sviluppa. Per alcuni aspetti generali, il *tutor* rappresenta il punto di raccordo del dibattito e delle osservazioni proposte dai docenti.

Per i *tutor* è previsto uno specifico momento preventivo di informazione e condivisione del progetto.

In particolare il *tutor* deve assistere gli allievi perché affrontino adeguatamente gli aspetti caratteristici della formazione *on line*. In questo ambito funzioni essenziali sono:

- rinforzare e monitorare la motivazione degli allievi e lo stimolo alla partecipazione di tutti;
- sostenere i formandi nella rapida risoluzione delle difficoltà tecniche, attraverso l'addestramento iniziale all'uso degli strumenti e la risposta in tempi brevi al loro dubbi;
- supportare i formandi nello sviluppo di un nuovo metodo di stu-

---

(3) F. LA NOCE, *E-learning*, 83.

dio, attraverso la creazione di percorsi guidati di navigazione e approfondimento;

– gestire i tempi della formazione in presenza, consentendo un'integrazione con gli impegni di servizio e riadattando i tempi in base all'incrocio tra esigenze degli allievi ed esigenze didattiche.

La figura del *tutor* è stata la chiave per supportare i formandi nella costruzione e gestione di percorsi formativi personalizzati in base alle competenze iniziali, all'andamento del processo di apprendimento e alle esigenze formative di ognuno.

Sempre più nel sistema in costruzione sarà attraverso il controllo e il monitoraggio della propria professionalità, quale emerge dalla riflessione sull'esperienza e dall'analisi delle competenze possedute, che, nell'autoformazione, il docente o il dirigente scolastico, determineranno le condizioni per l'ancoraggio di nuove conoscenze e competenze alle precedenti esperienze formative, nello stesso approntamento autonomo di strumenti per una riflessività critica sul proprio modo di operare che collega formazione e pratica professionale, permette una riflessione sulla pratica, offre strumenti per l'azione.

Il sistema di formazione e aggiornamento sui processi di innovazione garantisce, quindi, non solo l'informazione diffusa ma contributi utili da parte del personale della scuola, che consentano di perfezionare l'innovazione *in progress*, di renderla realistica e di governare eventuali criticità da indeterminata formulazione o scarsa congruenza alla dimensione culturale ed organizzativa del settore scolastico.

Un altro piccolo miracolo gestionale è parso a molti il contributo ed il sostegno delle organizzazioni sindacali ad una attività dell'amministrazione centrale che si presentava originale e non priva di incognite. In realtà chi privilegia solamente le capacità di acquisire consenso della Direzione generale per la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola non si rende conto del fatto che l'insieme delle disposizioni dei contratti attualmente in vigore, disegna, in maniera sufficientemente chiara, una serie di direttrici che indirizzano la formazione del personale della scuola postulando il ricorso a strategie, tecniche e soluzioni idonee ed in linea con il nuovo ruolo della scuola, le attese e i bisogni di tutto il personale e la concreta gestione della formazione del Miur nell'ultimo scorcio di tempo.

Il Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed al biennio economico 1998-1999 del personale del comparto scuola (C.c.n.l./99), all'art.12 presuppone che le iniziative di formazione iniziale e in servizio siano parte di un unico processo mentre il successivo articolo 13 fa della partecipazione alle attività di formazione ed aggiornamento un diritto del personale "funzionale alla piena realizzazione ed allo sviluppo delle proprie professionalità". È

chiaro che il contratto postula che tale diritto sia esercitato nell'intero arco della carriera attraverso un *continuum* tra formazione iniziale, formazione in ingresso e formazione in servizio, in stretta relazione con tutti gli interventi formativi finalizzati a specifiche esigenze come la riqualificazione e la riconversione professionale.

D'altro canto il Contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola per gli anni 1998-2001, sottoscritto il 31 agosto 1999, (C.c.n.l./99) all'art. 12 comma 10 raccomanda "per garantire efficacia nei processi di crescita professionale e personalizzare i percorsi formativi" di favorire "le iniziative che fanno ricorso alla formazione a distanza e all'apprendimento in rete" mentre (comma 12) "per assicurare il pieno esercizio del diritto alla formazione" l'amministrazione scolastica si impegna a sperimentare e a diffondere un sistema di informazione sui corsi di formazione del personale della scuola "ricorrendo anche alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione".

Al successivo art. 15, in relazione alla formazione in ingresso ed all'anno di formazione il C.c.n.l./99 introduce il concetto di "progetti contestualizzati" e valorizza "la collaborazione di reti e/o consorzi di scuole". Sempre il fondamentale art. 15 del C.c.n.l./99 (Contratto collettivo nazionale integrativo del comparto scuola per gli anni 1998-2001, sottoscritto il 31 agosto 1999) introduce "l'esigenza di personalizzare i percorsi" e quella di "armonizzare la formazione sul lavoro-e l'approfondimento teorico" e indica, per quest'ultima esigenza l'opportunità del "sostegno di *tutors* appositamente formati".

La particolare attenzione del C.c.n.l./99 per il ricorso "alle tecnologie della comunicazione e dell'informazione" è testimoniata dall'art. 21 dove sono richiamate "per assicurare la massima efficacia e rispondenza ai bisogni" dell'offerta di formazione e dove pure si fa cenno all'opportunità di diversificazione dei modelli e si additano "corsi brevi e percorsi strutturati" nonché alla collaborazione con le Università.

Il Contratto integrativo annuale concernente la formazione e l'aggiornamento del personale della scuola per l'esercizio finanziario 2001 siglato il 1° agosto 2001, nel ribadire che "l'autonomia scolastica e i processi innovativi in atto richiedono un arricchimento e aggiornamento della professionalità del personale della scuola" ripropone l'opportunità di "azioni di formazione in servizio mirate, ma anche differenziate per tipologie, strategie ed obiettivi specifici" e sottolinea che "la nuova struttura dell'organizzazione del sistema d'istruzione sposta il baricentro delle azioni di governo del sistema sul piano regionale, affidando al Ministero il compito di sostenere e promuovere lo spirito d'iniziativa locale, di accompagnare i progetti delle scuole e dei docenti, di rafforzare la professionalità del personale e favorire, anche con azioni coordinate e dirette, la perequazione tra le diverse situazioni locali".

Lo specifico delle istanze sindacali non poteva poi che favorire la linea di tendenza volta a radicare la personalizzazione dei percorsi formativi ed il conseguente costante processo di crescita professionale del personale della scuola fino a prefigurare l'opportunità di prevedere percorsi formativi, anche individuali.

La sigla dell'intesa sull'autoaggiornamento è stata, da questo punto di vista, uno spartiacque di importanza addirittura storica.

Sempre più, con riguardo all'autoaggiornamento dovranno prevedersi incentivazioni, in termini di disponibilità di tempo e misure finanziarie volte a sostenere la domanda dei singoli in genere strettamente connessa con l'attività di servizio e rispondente alle esigenze di approfondimento e di rimotivazione del proprio ruolo e della propria funzione, alla luce dei cambiamenti e delle innovazioni introdotte nel sistema scolastico.

A livello di contrattazione sarà necessario rivedere lo strumento degli "esoneri dal servizio", per consentire una migliore e più sistematica fruizione delle iniziative di formazione prescelte. Una verifica ed un supporto del tempo garantito per l'autoformazione potrebbero essere operati dietro presentazione di un piano personale di sviluppo professionale.

Tra le iniziative di sostegno all'autoaggiornamento possono oggi annoverarsi, oltre al rimborso delle spese per la partecipazione ad iniziative delle diverse agenzie del territorio, l'offerta organizzata di borse di ricerca, borse di studio per *master*, *stages* esterni, utilizzo di *bonus* presso catene di distribuzione di libri, riviste specializzate nel settore didattico, abbonamenti a siti telematici, compenso forfettario del canone e dell'utilizzo del collegamento via Internet.

Strategica, sul successo dell'autoaggiornamento è la collaborazione con le associazioni disciplinari per la predisposizione di contributi per l'autoformazione utili per riappropriarsi di motivazioni profonde al cambiamento, di un nuovo rapporto con i saperi culturali e professionali, di un riacquistato "gusto" per la relazione educativa.

Il finanziamento è assegnato alle stesse istituzioni scolastiche che, nell'ambito della loro autonomia, definiscono priorità, criteri, modalità di distribuzione da effettuarsi sulla base delle possibili diverse opportunità sopra indicate.

Per quanto di entità finanziaria non decisiva il lancio del finanziamento dell'autoaggiornamento è funzionale a trasformare le scuole in luoghi capaci di stimolare la ricerca e lo studio. L'attività ordinaria di una scuola costituisce di per sé un "laboratorio" per la formazione. Attività legate al contesto della scuola debbono essere organizzate anche con questa finalità che implica piani di miglioramento affidati nei modi e nei tempi alla responsabilità delle scuole.

Il nuovo sistema si propone di attivare pienamente le condizioni operative per garantire la qualità della formazione della pluralità di soggetti erogatori di formazione: le agenzie nazionali *Indire* ed *Invalsi*, il sistema regionale degli *Irre*, le singole istituzioni scolastiche che possono costruire laboratori territoriali (art. 7 Regolamento autonomia, d.P.R. 275/99) e tutte le agenzie formative del territorio.

Nel sistema sono chiari e individuati i ruoli dei vari soggetti istituzionali coinvolti nella gestione e nel governo delle iniziative. Si è trattato di rendere praticabile un modello articolato e flessibile che prevedesse: una amministrazione centrale che svolge ruoli di regia, indirizza, coordina e controlla; gli Uffici scolastici regionali che collaborano all'indirizzo, governano l'attuazione della formazione e la controllano. Naturalmente una particolare rilevanza assumono i rapporti con le regioni e gli enti locali onde coordinare le reciproche azioni di intervento anche nel campo della formazione.

Il sistema si volge a consentire al singolo docente di acquisire strumenti e metodi per autovalutarsi, aggiornarsi e misurarsi con i bisogni degli alunni e del territorio ed acquisire uno stile di insegnamento aperto e flessibile.

In realtà, almeno per chi questa avventura amministrativa l'ha vissuta dal di dentro, la novità più importante e feconda di ulteriori applicazioni è nel ruolo della formazione come supporto alle decisioni.

Il sistema di formazione, grazie al dinamismo amministrativo (è un ossimoro?) del suo "creativo" direttore si è orientato in maniera originale a supportare la politica di riforme costruita nel settore dal Governo. La novità è nell'utilizzare la formazione oltre che per determinare le condizioni di conoscenza delle innovazioni, per ottenere una interazione continua col personale della scuola onde consentire il *feed-back* e poter intervenire *in progress* utilizzando le stesse opportunità fornite dall'ambiente *e-learning* nella prospettiva di un sistema flessibile e dotato di autoregolazione, (*self-correcting*).

Sui processi di innovazione non dev'esser solo garantita l'informazione ma contributi utili da parte del personale della scuola, che consentano di perfezionare l'innovazione, di renderla realistica e di governare i punti di crisi per evitare momenti di rigetto originati da imprecisa formulazione o scarsa congruenza alla dimensione culturale ed organizzativa del settore scolastico (come è avvenuto ad esempio a proposito dell'introduzione della Carta dei servizi).

Questa ulteriore funzione fa tutt'uno con la costruzione di un sistema complessivo.

Il sistema di formazione e aggiornamento si costituisce in questo modo canale continuativo di collegamento tra l'amministrazione ed il personale della scuola.

In un periodo di grandi cambiamenti l'incremento di professionalità si deve collegare strettamente all'innovazione. Mentre diviene frutto del ripensamento socializzato dell'esperienza professionale non può che produrre immediatamente l'approntamento autonomo di strumenti per una riflessività critica sul proprio modo di operare.

È chiaro che per svolgere un ruolo di permanente accompagnamento dei processi di riforma, qualsiasi sistema di formazione, lungi dal limitarsi ad interventi frammentari e puntuali, deve costituirsi canale stabile e continuativo di collegamento tra istituzioni, docenti e dirigenti scolastici.

Oggi il sistema della formazione è collegato operativamente con i centri propulsivi dell'innovazione poiché, si ritiene al Ministero, non basta trasmettere, con la formazione, soluzioni già predisposte, ma è necessario che, sulla base degli input problematici che vengono dalla pratica operativa, alcune soluzioni si costruiscano, coniugando lo spirito dell'innovazione e le obiettive difficoltà di attuazione.

La Direzione generale per la formazione del personale della scuola nella prossima riforma del Miur, morirà per risorgere componente della Direzione generale del personale della scuola, in una collocazione strutturale che rafforzerà il ruolo di coordinamento di tutte le altre attività di formazione gestite da altri organi del Ministero (Servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica, Direzione generale del personale, Direzione generale delle relazioni internazionali) e collegherà strettamente al governo ed allo sviluppo delle carriere del personale della scuola.

# **RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE**

FONDATA DA AURELIO BECCA

Diretta da

UGO NATOLI E LUCIANO VENTURA

Previdenza sociale (parte terza)

diretta da FRANCO AGOSTINI

Diritto penale del lavoro (parte quarta)

diretta da CARLO SMURAGLIA e GAETANO PECORELLA

Comitato scientifico

GIUSEPPE BRANCA, ADOLFO DI MAJO, GIORGIO GHEZZI,  
MASSIMO SEVERO GIANNINI, GINO GIUGNI, MATTIA PERSIANI,  
ANDREA PROTO PISANI, CARLO SMURAGLIA, TIZIANO TREU

Redattore capo

FRANCESCO FABBRI

Redazione

GIANNI ARRIGO, BEATRIZ BRACCO, MASSIMO D'ANTONA  
GAETANO D'AURIA, PAOLO DE LUCA, SERGIO VACIRCA

ne di Trieste (Avv.ti Ferretti e Danesi).

**Impiego pubblico - Lavoratrici madri - Art. 15 l. 1204 del 1971. Astensione obbligatoria dal lavoro - Incaricata di supplenza nella scuola materna comunale - Diritto a percepire il trattamento economico indipendentemente dalla effettiva assunzione di servizio - Susiste - Art. 9 t.u. 10 gennaio 1957, n. 3 - Inapplicabilità.**

*La lavoratrice madre incaricata di supplenza nella scuola materna comunale in astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1204/1971 ha diritto a percepire il trattamento economico previsto dal successivo art. 15 indipendentemente dall'effettiva assunzione del servizio (1).*

*L'art. 9, t.u. 10 gennaio 1957 non è applicabile alla lavoratrice madre in astensione obbligatoria dal lavoro, non essendo la mancata assunzione di servizio, resa obbligatoria per legge, assimilabile all'assunzione di servizio con ritardo per giustificato motivo (2).*

(1-2) Il problema dell'applicabilità dell'art. 9 d.p.r. n. 3/1957 alle lavoratrici madri che, in astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 6 della legge 1204/1971, non possono assumere effettivo servizio in un rapporto di pubblico impiego, sembra di quelli in cui una *routine* interpretativa fa velo alla ricerca di una soddisfacente soluzione, che tenga conto del carattere protettivo (e una volta tanto non discriminatorio) di questa legge di tutela del lavoro femminile.

In proposito, il balletto delle disposizioni contrastanti emanate dalla Pubblica Amministrazione potrebbe sembrare perfino disorientante.

Già con circolare n. 2 del 4 gennaio 1973, il Ministero della Pubblica Istruzione, come è noto particolarmente investito dalle questioni relative al lavoro

(*Omissis*). — Passando al merito, il Collegio osserva che l'oggetto del giudizio è limitato all'accertamento del diritto della ricorrente a percepire il trattamento economico di cui all'art. 15 legge n. 1204 del 1971, durante il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro, ai sensi dell'art. 4 primo comma legge cit., nel periodo 1° ottobre-10 dicembre 1976.

Da tale ambito resta escluso quindi il recupero di somme disposto dal Comune nei confronti della sig.ra Di Chiara, denunciato nel ricorso poiché riferentesi al periodo 30 luglio-15 settembre 1976, come è stato precisato dalla difesa dell'Amministrazione, e non al periodo per il quale la ricorrente lamenta la mancata corresponsione della retribuzione (1° ottobre-10 dicembre 1976).

Con riguardo alla soluzione della questione di diritto, preliminare nella presente controversia, se alle incaricate di supplenza nell'insegnamento nelle scuole materne comunali spetti il trattamento economi-

femminile nella pubblica amministrazione, dettava istruzioni ai suoi organi periferici riguardo alla tutela delle lavoratrici madri.

In tale norma interna, l'Amministrazione disponeva che alle insegnanti lavoratrici madri non di ruolo (incaricate e supplenti), in astensione obbligatoria dovesse corrispondergli il trattamento economico previsto dagli artt. 13 e successivi della stessa legge, anche indipendentemente dalla effettiva assunzione di servizio.

Il Ministero del Tesoro, dal canto suo, a seguito delle prime applicazioni « periferiche » di questa prima linea interpretativa, avvertiva di ritenere legittima la corresponsione del trattamento economico già accennato, solo a decorrere dall'assunzione effettiva dal servizio. Pre-

co previsto dall'art. 15 legge n. 1204 del 1971 cit. anche quando, al momento in cui esse dovrebbero assumere servizio in forza del conferimento dell'incarico, esse già si

supposto delle circolari a più riprese diffuse dal Ministero del Tesoro è il principio generale, consacrato a livello giurisprudenziale, per cui il rapporto d'impiego si instaura solamente con l'assunzione del servizio. Su tale principio si innesterebbe l'art. 9 d.p.r. n. 3/1957 per il quale la nomina dell'impiegato che per giustificato motivo assume servizio con ritardo sul termine prefissogli, decorre, agli effetti economici, dal giorno da cui prende servizio.

Adirittura, ritenendo il combinato disposto dell'art. 9 d.p.r. n. 3/1957 e dell'art. 6 della legge n. 1204/1971 tale da non dare minimo adito a dubbi (almeno dopo il d.p.r. 31 maggio 1974, n. 417 ed i suoi espliciti rinvii alla normativa generale del t.u. sugli impiegati civili dello Stato) il Ministero del Tesoro escludeva la stessa configurabilità del percepimento in buona fede e si orientava per il recupero delle somme già corrisposte.

In realtà, può effettivamente considerarsi acquisito — per giurisprudenza consolidata — che la prima assunzione del servizio, intesa come effettivo inizio dell'espletamento delle funzioni o come messa a disposizione concreta da parte dell'impiegato della propria attività, debba essere ritenuta, di norma, come il vero atto terminale e conclusivo della complessa fattispecie costitutiva del rapporto d'impiego (cfr. per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 16 novembre 1971, n. 920).

D'altronde, il fatto che in generale il rapporto d'impiego non venga in esistenza prima che l'assunzione del servizio, atto terminale del procedimento, si sia verificata, non preclude certo al legislatore di prevedere casi eccezionali in cui il rapporto stesso si instauri in maniera diversa, *ope legis*, sempre che la disciplina diversificata sia giustificabile ed, in sostanza, costituzionalmente corretta.

Ora, la legge n. 1204/1971 detta norme che, in applicazione degli artt. 3 e 37 Cost., mirano non solo a garantire

trovino nella situazione di fatto contemplata all'art. 4 primo comma legge citata, il Collegio ritiene fondata la soluzione affermativa.

Si osserva, infatti, che la fattispe-

la parità effettiva tra lavoratori di sesso diverso, ma pure ad invertire una tendenza, si da rendere per la donna compatibili « attività di lavoro e funzione familiare, superando in ciò il rapporto tradizionale esistente tra i due ruoli, di subordinazione sostanziale dal primo al secondo » (T. TREU, *Lavoro femminile e uguaglianza*, Bari, De Donato, '77, 31) - In effetti, la stessa legge già vulnera il principio generale del *sinalagma* come base per la corresponsione del trattamento economico, legittimando (art. 17) la corresponsione dell'indennità di cui agli articoli 13 e seguenti anche oltre i limiti di durata del rapporto d'impiego (Cfr. T.A.R. Piemonte 30 gennaio 1980, in *Trib. Am. Reg.*, 1980, I, 975; T.A.R. Lombardia 17 maggio 1979, *ivi*, 1979, I, 2118). E la *ratio* dell'art. 17 è particolarmente pertinente con l'interpretazione che qui si sostiene, poiché consiste nell'assicurare la corresponsione del trattamento economico indipendentemente dalle vicende del rapporto di lavoro.

Due conclusioni ci pare corretto desumere inoltre dal dettato dell'art. 17 legge 1204/1971: 1) la astensione obbligatoria si configura come titolo autonomo e sufficiente a garantire la corresponsione del trattamento economico; 2) il trattamento economico, per la sua stessa autonomia dalla vicenda del rapporto di impiego, non presenta il carattere di un corrispettivo della prestazione del lavoro ma un evidente carattere alimentare.

In questa prospettiva è più che sostenibile che la stessa legge n. 1204, la quale ha sancito la valutabilità dell'astensione obbligatoria a tutti gli effetti (compresi quelli relativi alla 13<sup>a</sup> mensilità ed alle ferie), abbia correlativamente determinato la giuridica equiparazione degli effetti derivanti dall'astensione obbligatoria con quelli derivanti dalla effettiva assunzione di servizio. Il carattere eccezionale della norma non pregiudicherebbe, tra l'altro, la sostanza del principio generale e, del resto, la corrispon-

cie è disciplinata dalla citata legge n. 1204 del 1971, che, nel disporre all'art. 4 primo comma l'astensione obbligatoria dal lavoro della lavoratrice madre e nello stabilire all'art. 15 il diritto di quest'ultima a percepire un'indennità giornaliera pari all'80% della retribuzione determinata ai sensi del successivo art. 16, non prevede alcuna ecce-

denza tra gli effetti economici e la prima assunzione del servizio non è stata interrotta per la prima volta con la legge di tutela delle lavoratrici madri.

Gli insegnanti ben conoscono la legge 13 giugno 1969, n. 282. Senza molti problemi all'art. 6 vi si prevede che agli incaricati a tempo indeterminato, nominati su cattedra o posto in precedenza non occupati da altri insegnanti nel corso dello stesso anno scolastico, spetti l'intero trattamento economico dall'inizio dell'anno scolastico e non dalla data dell'effettiva assunzione del servizio.

E' da sottolineare, inoltre, che il diritto di astensione dal lavoro non è rinunciabile da parte delle lavoratrici madri e costituisce un correlativo obbligo a carico dell'Amministrazione.

Quella stessa Amministrazione che per una malintesa cura dell'interesse pubblico nega il trattamento economico a chi, incaricata o supplente, non ha assunto servizio, è l'Amministrazione che se pur l'interessata si fosse presentata per mettere a disposizione la propria attività lavorativa, verificata la sussistenza della condizione prevista dalla legge 1204/1971, avrebbe l'obbligo di non farle prendere servizio.

I casi reali di lavoratrici anche in cattive condizioni di salute, che insistono per assumere servizio anche per un solo giorno, onde evitare di venire a perdere, proprio in situazioni che maggiormente lo richiederebbero, il sostegno economico previsto dal titolo II della legge n. 1204/1971, rappresentano proprio quella patologia giuridica che il legislatore si è verosimilmente preoccupato di eliminare.

Non a caso la decisione in epigrafe ha ritenuto la situazione di una lavoratrice madre, che viene a trovarsi nella

zione per il caso che alla lavoratrice madre sia conferito un incarico di insegnamento mentre essa già si trovi nella situazione di cui al citato art. 4 primo comma e debba di conseguenza astenersi dall'assumere servizio.

Se invece, argomentando per assurdo, la legge avesse disciplinato la fattispecie dianzi descritta diver-

astensione obbligatoria di cui all'art. 6 I comma *prima* di poter assumere servizio, analoga a quella di una lavoratrice madre che in tale situazione viene a trovarsi solo *dopo*, magari dopo un solo giorno, e considera ingiustificabile disparità di trattamento (art. 3 Cost.) quella di una legge che avesse, per assurdo, disciplinato in maniera discriminante le due situazioni.

La stessa sentenza fa correttamente giustizia dell'applicabilità dell'art. 9 del d.p.r. n. 3/1957, chiarendo autorevolmente che la mancata assunzione di servizio, resa obbligatoria dalla legge, non è ipotesi assimilabile ai « giustificati motivi » per cui l'impiegato assume servizio con ritardo.

Si può aggiungere che abbastanza indicativo in merito è l'inciso « sul termine prefissogli » contenuto nel II comma dell'art. 9 più volte citato.

Logicamente la norma presume una Amministrazione che legittimamente, prefigge un termine ragionevole per l'assunzione del servizio a un impiegato nominato che, per motivi magari indipendenti dalla sua volontà, ma attinenti alla sua situazione particolare, è costretto ad assumere servizio con ritardo.

Valutata la giustificabilità dei motivi, invece di comunicare la decadenza, l'Amministrazione permette l'assunzione del servizio. E' coerente in questa prospettiva il decorrere degli effetti economici dal giorno in cui l'impiegato prende servizio.

Invece, una Amministrazione che in presenza del dettato della legge n. 1204/1971 prefiggesse alla lavoratrice madre un immediato termine per l'assunzione del servizio, senza valutare l'obbligo posto a suo carico di non far prestare servizio alle impiegate nelle condizioni

samente da quella in cui la lavoratrice madre viene a trovarsi nella situazione di cui al primo comma dell'art. 4 cit. dopo aver assunto servizio, prevedendo solo nel secondo caso il diritto alla retribuzione, si sarebbe in presenza di una evidente disparità di trattamento nella disciplina di due situazioni analoghe.

La giurisprudenza richiamata dalla difesa del Comune, circa il collegamento necessario tra effettiva assunzione del servizio e diritto alla retribuzione, non è invocabile nel caso in esame, poiché essa riguarda l'applicazione del secondo comma dell'art. 9 del t.u. approvato con d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 che prevede, per il personale statale la decorrenza economica della « nomina dell'impiegato che per giustificato motivo assume servizio con ritardo sul termine prefissogli », ipotesi quest'ultima non assimilabile a quella in esame che riguarda — giova ripeterlo — un caso di mancata assunzione del servizio resa obbligatoria per legge e non solo per giustificato motivo.

Un'ulteriore conferma dell'interpretazione sopra sostenuta si ha dal-

---

previste per l'astensione obbligatoria, emanerebbe già un provvedimento irrimediabilmente illegittimo.

Intanto, comunque, l'Amministrazione nel suo complesso non si adegua ai chiari segnali che le vengono dalla più recente giurisprudenza. E questo sembra essere uno dei pochi esempi di risparmio che l'Amministrazione pubblica è disposta a fornire. Un risparmio tutto a carico delle lavoratrici, cioè di soggetti doppiamente ostacolati dal sistema economico-sociale: nel pieno sviluppo della loro personalità umana e nella partecipazione effettiva all'organizzazione politica ed economica del Paese, come lavoratrici e come donne. (L. CALCERANO)

l'esame dell'art. 17 primo comma della legge n. 1204 del 1971 cit., che disciplina, tra l'altro, il caso delle lavoratrici madri il cui rapporto di lavoro sia risolto per la scadenza del termine, prevedendo a loro favore la continuità del trattamento economico di cui all'art. 15 citato: in questa disposizione come nelle altre contenute nei commi successivi la *ratio legis*, comune alla soluzione sostenuta per l'ipotesi in esame nel presente giudizio, è identica e consiste nell'assicurare la continuità del trattamento economico previsto per la lavoratrice madre, indipendentemente dalle vicende che interessano il rapporto di lavoro. E' quindi inconferente l'obiezione, sollevata dal Comune, secondo cui il rapporto di impiego pubblico a tempo determinato, instaurato mediante conferimento di incarico di insegnamento per l'anno scolastico 1976-1977 alla ricorrente, non costituisce il prosieguo dell'incarico ottenuto nell'anno precedente, poiché se il trattamento di cui all'art. 15 cit. spetta, ai sensi dell'art. 17 primo comma cit., alla lavoratrice madre il cui rapporto di lavoro sia venuto meno per scadenza del termine, a fortiori il medesimo trattamento deve spettarle nel caso — verificatosi nella fattispecie — di risoluzione per scadenza del termine e di immediato rinnovo mediante conferimento dell'incarico per l'anno scolastico successivo.

La pretesa economica della ricorrente è pertanto, fondata, e deve quindi dichiararsi l'obbligo del Comune di Trieste a corrisponderle il trattamento economico previsto dall'art. 15 legge n. 1204 del 1971 cit., che dovrà essere determinato

ai sensi del successivo art. 16, per il periodo dal 1° ottobre al 10 dicembre 1976.

Dovrà, a tal fine, farsi riferimento alla retribuzione media giornaliera, comprensiva del rateo giornaliero della tredicesima mensilità e degli altri premi o mensilità eventuali, percepita, nelle quattro settimane anteriori al 20 luglio 1976, dalla ricorrente in qualità di incaricata di supplenza di cui alla graduatoria approvata con delibera della Giunta comunale n. 1907 del 13 agosto 1975.

Deve essere peraltro respinta la domanda degli interessi corrispettivi sulle somme riconosciute spettanti alla ricorrente, poiché questi presuppongono l'esistenza, nei confronti dell'Ente pubblico, di un credito certo liquido ed esigibile, quale non è quello in questione per il quale non sono neppure iniziate le procedure amministrative contabili di erogazione previste dalla legge.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza. (*Omissis*).

PRETURA PARMA, 14 Ottobre 1980 (data dec.) - Est. De Luca - Pelagatti (Avv. ti Petronio e Cugurra) c. Cassa di Risparmio di Parma e Monte di Credito su Pigno di Busseto (Avv. Bertora).

**Casse di Risparmio (Dip. da —) - Concorso a impiego presso cassa di risparmio - Mancata assunzione di elemento dichiarato idoneo e classificatosi in graduatoria - Clausola impeditiva del contratto collettivo e del bando - Costituzione**

del rapporto di lavoro ex art. 2932 c.c.

*La norma del contratto collettivo di categoria, e la relativa clausola del bando di concorso, che subordinano l'assunzione in servizio alla inesistenza di vincoli di matrimonio o di vincoli di parentela o affinità con dipendenti della cassa di risparmio è contraria a norme imperative ed a principi di ordine pubblico e, come tale, è affetta da nullità ai sensi dell'art. 1418, primo comma, e 1419 c.c.: infatti, nella predeterminazione dei criteri per la selezione del personale da assumere, l'autonomia del datore di lavoro incontra limiti inderogabili, da un lato, nel principio generale, teso a favorire e rendere « effettivo » il diritto al lavoro », e nella libertà del « cittadino, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa (di cui all'art. 4 della Costituzione) e, dall'altro, nel divieto di trarre conseguenze negative, ai fini dell'assunzione, da fatti non rilevanti ai fini della valutazione delle attitudini professionali (di cui all'art. 8 dello Statuto dei lavoratori); conseguentemente, va costituito, ai sensi dell'art. 2932 c.c., un rapporto di lavoro tra l'attrice e la convenuta cassa di risparmio alle condizioni di qualifica e di trattamento previsto dal bando di concorso di cui è causa (1).*

(1) Negli stessi termini ved., oltre a Tribunale Cosenza, 18 aprile 1978 in *Fo-ro it.*, 1978, I, 1546, cit. in motivazione, anche Pretura Cosenza, 4 marzo 1977, *ibidem*, 1977, I, 1560; parzialmente difforme, invece, Pretura La Spezia, 11 dicembre 1978 in *q. Riv.*, 1979, II, 178, con nota di richiami, dove si afferma che la norma del c.c.n.l. dei dipendenti da casse di risparmio è diretta esclusivamen-

A black and white photograph of a woman with dark hair pulled back, wearing a dark turtleneck sweater. She is looking upwards and to the left with a thoughtful expression. The background is a plain, light-colored wall.

## *Contiene*

*Presentazione di  
Gaetano D'Auria*

*Voce scuola  
dell'Enciclopedia  
del Diritto*

*Libertà d'insegnamento*

*Uguaglianza sostanziale  
dagli antichi a Marx*

*Uguaglianza e istruzione  
programmata*

*Eliminazione degli "ostacoli"  
nella scuola*

*Costituzione e pene  
pecuniarie*

*Note a sentenza della  
Corte Costituzionale*